



Finansdepartementet
Postboks 8009 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
15/764 - 1

Vår ref.
15/635-13 410.0/KNTH

Dato:
Oslo, 03.06.2015

Høring - NOU 2015: 1 Produktivitet - Grunnlag for vekst og velferd

Landsorganisasjonen i Norge viser til departementets brev av 3.3.2015 angående ovennevnte. LO vil dele sin kommentar i to deler:

- Den første som angår den foreliggende NOU 2015:1
- Derneft den neste fase 2 i kommisjonens arbeid

Norge med godt utgangspunkt

Bakgrunnen for at kommisjonen ble satt ned var at produktivitetsveksten de siste årene har vært lavere enn tidligere.

Kommisjonen viser at produktivitetsveksten i Norge ikke har vært lav sammenliknet med andre land. Som i andre land, har veksten i produktivitet per arbeidstime vært svakere etter finanskrisen.

Kommisjonen mener at utviklingen i utlandet har påvirket Norge negativt og også at en årsak til lavere produktivitetsvekst er stor arbeidsinnvandring. I bygg- og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og overnatting og servering er produktiviteten lavere enn før finanskrisen.

Kommisjonen mener Norge har vist stor evne til omstilling tidligere, og har gode forutsetninger for å møte omstillingsbehovet kommisjonen skisserer.

Den peker på at måten arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med et godt sosialt sikkerhetsnett, har bidratt til god omstillings- og innovasjonsevne. Den viser til at Holden III-utvalget pekte på at systemet for lønnsdannelse bidrar til at gevinster ved produktivitetsøkning har kommet både bedrifter og arbeidstakere til gode.

Kommisjonen peker på at et høy utdanningsnivå letter omstilling, og at internasjonale sammenlikninger viser at vi har godt virkende institusjoner overfor økonomi og arbeidsliv.

Kommisjonen peker på noen hovedutfordringer Norge står foran. Redusert etterspørsel fra petroleumssektoren, en aldrende befolkning og lav økonomisk vekst internasjonalt er noen av disse utfordringene.

I Norge har vi imidlertid lang tradisjon for å gjøre tilpasninger kontinuerlig, både i de enkelte virksomheter og mellom næringer slik at ressursene anvendes der de kaster mest av seg. Samtidig har vi sørget for at enkeltindivider ikke bærer kostnadene ved omstilling alene. Vår samfunnsmodell sikrer trygghet for den enkelte og gir fleksibilitet for næringslivet.

LO er enig i kommisjonens beskrivelse av vårt gode utgangspunkt, de sterke sidene ved samfunnsmodellen, og evnen til omstilling.

De relativt små inntektsforskjellene i Norge er en styrke for økonomisk utvikling og produktivitet. Også flere internasjonale studier peker på at jevn inntektsfordeling bidrar positivt til BNP-vekst. Det er etter LOs syn viktig at rådene som kommisjonen gir, ikke bidrar til å undergrave den norske arbeidslivsmodellen eller øke forskjellene.

Styrke og begrensninger i rapporten

Kommisjonen har gitt en god analyse av hvorfor det norske samfunnet har et godt utgangspunkt. Kommisjonen gir en nyttig gjennomgang på mange områder, men må suppleres. Rapporten reflekterer at kommisjonen har manglet kompetanse på viktige områder knyttet til arbeidslivet.

Kommisjonen fokuserer på produktivitet i tråd med mandatet. Andre viktige samfunnshensyn blir dermed i liten grad vurdert og vektlagt, slik som bl.a. bosetting, fordeling, likestilling, integrering og samfunnssikkerhet. Slike hensyn vil være viktige i de samlede vurderingene av hva slags løsninger som skal velges. Det er derfor problematisk at kommisjonen med lite motforestillinger gir klare politikkråd i fase 1 basert på sine partielle analyser. I sitt videre arbeid, i fase 2, med fokus på de enkelte samfunnsområder, bør produktivitetskommisjonen redegjøre for kryssende samfunnshensyn

Kommisjonen peker på at det er stordriftsfordeler i byer, og ønsker en mer aktiv storbypolitikk og mer effektiv kollektivtransport. Dette er fornuftig. Den ønsker også kommunesammenslåinger i felles arbeidsmarkedsområder. Dette kan være hensiktsmessig, men må skje gjennom frivillighet. Kommisjonens vurdering av kommunereformen er ensidig, og tar i for liten grad inn over seg tilfredsheten med tjenestene i mindre kommuner, nærhet til lokalsamfunn og brukerne av velferdstjenestene.

Kommisjonen foreslår en kraftig nedbygging av landbruksstøtten. Om dette ble gjennomført ville det fått store nærings-, sysselsettings- og bosettingsvirkninger, også matvaresikkerhet ville påvirkes. Omstillingene ville bli svært store. Kommisjonens forslag vil ha store viktige samfunnskonsekvenser som ikke er utredet.

Kommisjonen peker på problemene med særnorske høye kostnader i utbygging av infrastruktur, og kommer med forslag for å redusere dette. Disse forslagene bør vurderes nærmere.

Den foreslår også en ensidig vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioriteringer av infrastruktur. Det er imidlertid andre helt legetime hensyn på området. Forslaget ville gi kraftig sentralisering av investeringene.

Kommisjonen peker på utviklingen i byggenæringen, med mer ufaglært arbeidskraft, og at arbeidskriminalitet kan skape vanskelige konkurranseforhold og presse ut seriøse aktører. Men kommisjonen fokuserer ikke på hvilke mulige utfordringer dette representerer for produktivitet utviklingen i næringen. Kommisjonen utelater den norske arbeidslivsmodellen i sin analyse. Forslagene til kommisjonen fokuserer på å fjerne reguleringer, som bl.a. vil øke internasjonal konkurranse. Dette vil trolig øke arbeidslivsutfordringene i bransjen.

Kommisjonen mener at rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge synes faglig godt og i tråd med generelt aksepterte prinsipper for eierstyring. De peker på en del velkjente utfordringer, men klarer ikke å underbygge sine argumenter for nedsalg. Argumentene for nedsalg er knyttet til mer hypotetiske fordeler ved privat eierskap.

Det gjelder ikke minst forslaget om offentlig nedsalg i kraftsektoren. Her refereres det ensidig til Konkurransetilsynets synspunkter. Det er ingen empiriske resultater som støtter synspunktene om fordelene konkurranse skal bringe ved privatisering. Det er heller ingen påvist sammenheng mellom innovasjon og eierskap i sektoren. Det foreslås at Statskraft splittes opp, men det begrunnes ikke hvordan dette vil påvirke produktivitet. Det er heller ikke påvist at Statskraft utøver markedsrett. Kommisjonen vil utvikle konsolideringsmodellen. Dette virker som en omkamp om hjemfallsretten, uten begrunnelse.

Staten og fellesskapet kan miste deler av grunnrenten gjennom nedsalg i kraftsektoren. Det skyldes at private står overfor skatte/reguleringsrisiko, og har høyere diskontering enn staten. Spesielt i årene framover vil dette slå negativt ut for prisen ved nedsalg, pga. ventede lave kraftpriser. Multinasjonale selskaper vil også kunne bli de reelle kjøperne, med skatteflytting som resultat. Statskraft spiller en nøkkelrolle i forsyningssikkerhet. Private aktører gjør det mer krevende å sikre god forsyningssikkerhet.

En viktig problemstilling som kommisjonen knapt tar opp er spørsmålet om datagrunnlaget som jo er sentralt for å måle produktivitet. Den danske kommisjonen pekte på store svakheter i det danske datagrunnlaget, og det er betydelige svakheter i det norske nasjonalregnskapet.

StaRes og Kostra er ikke tilfredsstillende for å trekke vidtgående konklusjoner om forskjeller i produktivitet innenfor offentlig sektor, eller om produktivitet utviklingen over tid. Datagrunnlaget i bygg- og anlegg synes å være svakt. Det er også stor usikkerhet rundt produktivitet veksten i matindustrien, som tilsynelatende er svak. Det er et klart behov for at kommisjonen gjør en vurdering av, eller setter i gang arbeid for å forbedre datagrunnlaget for norske produktivitetstall.

Kommisjonen peker på at det er viktig at reformer er godt utredet og planlagt. Utredningsinstruksen stiller krav om dette. I det pågående arbeidet med å revidere utredningsinstruksen mener kommisjonen det er viktig å sørge for mekanismer som sikrer at instruksen blir etterlevd. LO er enig i dette. Regjeringen kommer ofte med reformer som ikke er ordentlig utredet.

Nærmere om kommisjonens arbeid i fase 2

Kommisjonen sier at den i fase 2 ønsker å prioritere arbeidet med tre områder:

- Teknologi, utvikling og innovasjon- en kunnskapsbasert økonomi.
- Bedre bruk av arbeidskraftsressursene
- Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor (styring, mål og ledelse, bedre bruk av teknologi, herunder samspillet mellom offentlig og privat virksomhet).

Dette er prioriteringer vi er enig i. Før vi går inn på de enkelte feltene vil vi understreke to forhold som kommisjonen bør legge betydelig vekt på.

Partssamarbeidet og den norske modellen

Partssamarbeidet er viktig for produktivitet og omstillingsevne i den enkelte bedrift, mellom bedrifter og for den makro- økonomiske styringen av Norge. Både Holden III og kommisjonens rapport omtaler arbeidslivets parter og deres samarbeid med myndighetene som viktige bærere for utviklingen av et produktivt nærings - og arbeidsliv.

Overgangen til en mindre oljedrevet vekstbane er en av utfordringene som er beskrevet i Holden III. Enighet om en lønnsdannelse som skildret i Holden III er et avgjørende grunnlag for norsk verdiskaping, produktivitet og økonomisk bærekraft.

Det er viktig at kommisjonen i sitt videre arbeid tar hensyn til bærebjelker i norsk lønnsdannelse, herunder graden av koordinering, balansen mellom lønn og verdiskaping og samvirket mellom sentrale og lokale elementer i lønnsdannelsen, herunder partsforhold og samarbeid sentralt og lokalt.

Kommisjonen understreker at Norge har god omstillingsevne, men sier lite om forutsetningene for denne i bedrifter og arbeidsmarked, og utfordringene vi her står overfor. Kommisjonen bør drøfte hvilke utviklingstrekk som kan styrke eller svekke denne modellen.

Det å opprettholde høy organisasjonsgrad vil være en hovedutfordring i årene som kommer dersom vi skal evne å videreføre den norske arbeidslivsmodellen. Organisasjonsgraden er gått ned de siste årene, særlig i privat sektor og særlig i bransjer der innslaget av arbeids- og tjenesteinnvandring er stort. Dette kan over tid gi oss et "gammeldags" arbeidsliv, basert på løsarbeid og lave lønnskostnader, men med høye kontrollkostnader og tap av produktivitet.

Konsekvenser av arbeidsinnvandring

Arbidsmarkedet i Norge har det siste tiåret endret karakter, særlig etter utvidelsen av EØS-området. Omfanget av arbeidsinnvandring, særlig fra Øst-Europa, har vært stort. Tilveksten har vært særlig sterk i bygge- og anleggsvirksomhet og deler av industrien. Også i servicesektoren har tilstrømningen vært stor.

Forskning viser at arbeidsinnvandrere fortrenger norsk arbeidskraft, særlig gjelder det yngre, de med lav utdanning og allerede bosatte innvandrere. Fortrengning kan være noe av årsaken til at sysselsettingsprosenten er 3-4 prosentpoeng lavere nå enn før finanskrisen.

Arbeidsinnvandring kan bidra til lavere produktivitet på grunn av problemer med språk og andre kvalifikasjoner, og ved at lave lønninger vrir langtidstilpasningen mellom arbeidskraft og kapital i retning av mer arbeidsintensive aktiviteter. Den økte tilgangen på relativt rimeligere arbeidskraft gjør det enklere for lavproduktive virksomheter å drive videre, noe som også vil trekke ned produktiviteten i økonomien.

Mye kan tyde på at forskjeller i lønnsnivå og ledighetsnivå mellom Norge og resten av Europa vil være betydelig over lengre tid, og at vi også framover kan ha stor arbeidsinnvandring. Dette vil være viktig for produktivitetens utviklingen. Kommisjonen bør derfor grundig vurdere dette i sitt videre arbeid.

Teknologi, utvikling, og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi

Det er et riktig valg av kommisjonen å fokusere på kunnskap og kompetanse. Kommisjonen

har allerede viktige analyser på dette området. Vi vil særlig peke på behovet for en realistisk tilnærming til fou og behovet for en yrkesutdanning bedre tilpasset arbeidslivets behov.

Fou kan ses på som en investering. Det er viktig at denne investeringen gir en økonomisk eller sosial avkastning. Samtidig med at det er høy fou-aktivitet og produktivitetsvekst innenfor IKT, faller prisene betydelig. Dette påvirker avkastningen av fou-investeringene.

Næringene internasjonalt hvor det er stor fou-aktivitet er IKT, farmasi og bilindustri. Land med mye slike næringer har dermed også høy fou i næringslivet.

Kommisjonen peker på at Norge scorer lavere enn mange land i nivået på fou, og indikatorer for innovasjon, f. eks EUs Innovation Scoreboard, men legger ikke vekt på at dette reflekterer en annen næringsstruktur enn de fleste land, bl. a. mye olje og fisk og lite IKT-industri. Det er også grunn til å anta at fou i næringslivet er underestimert i Norge, og i større grad enn i andre land er knyttet til prosessinnovasjon, og store prosjekter.

Kommisjonens beskrivelse av fou i Norge, bør vurderes nærmere i det videre arbeidet. Problemstillingene er drøftet i Samfunnsnotat 08/13 "Norsk nyskaping i internasjonal sammenheng" fra Samfunnspolitisk avdeling i LO.

Det er viktig at skolen, utdanningsinstitusjonene og læring i arbeidslivet evner å utdanne relevant kompetanse tilpasset behovene i arbeidslivet. Kommisjonen har også lagt vekt på dette.

LO vil peke på at manglende gjennomføring i videregående opplæring er et alvorlig samfunnsproblem. Det er en viktig årsak til at ca. 70 000 norske ungdommer i alderen 16-30 år verken går på skole, studerer eller er i arbeid. Samtidig er det mange bransjer som sliter med å sikre seg nødvendig kompetanse.

Kommisjonen bør vurdere hvordan gjøres mer for at flere gjennomfører videregående opplæring. Partenes betydning for å fremme kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen bør vurderes.

Bedre bruk av arbeidskraftressursene

Kommisjonen understreker at arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og er spesielt opptatt av kvalitet i utdanning, og manglende gjennomføring. Den er opptatt av at mange står utenfor arbeidslivet og vil følge opp dette.

Et bidrag fra kommisjonen vil være å gi bedre forståelse av det å stå utenfor arbeidslivet. Regjeringen opererer med anslagsvis 650 000, noe som gir et feil fokus, jf Samfunnsnotat nr. 3/2015.

En sammenlikning EU-kommisjonen har foretatt av landene i EØS viser at Norge har den høyeste graden av inkludering i arbeidslivet, ved å ha den høyeste sysselsettingsgraden og den laveste arbeidsløsheten (i aldersgruppen 15-64 år). EU-kommisjonen gjør et poeng av at Norge har den høyeste uføreandelen. Uføretrygden er det sentrale virkemiddelet for uføre i Norge, men tilsvarende grupper i andre land kan være i kategorien pensjonert som førtidspensjonerte eller regulære pensjonister. Norge har en meget lav andel pensjonerte i denne aldersgruppen. Slår vi sammen kategoriene uføre og pensjonerte, kommer Norge langt fra på topp.

Diskusjonen om uføretrygd, trenger derfor nyanseringer. Hovedtyngden av de uføre i Norge er eldre, ca. 60 prosent er over 55 år.

Kommisjonen vil ha en mer fleksibel utnyttelse av arbeidskraft, og kommer med forslag i den retning når det gjelder arbeidstid, som ikke er godt begrunnet. Kommisjonen mener at arbeidstidsordninger i petroleumssektoren gir høyere kostnader i norsk virksomhet enn for eksempel på britisk sokkel. Kommisjonen støtter Riggutvalgets anbefaling om at om at partene i arbeidslivet gjennomgår arbeidstidsordningene for offshore personell på norsk sokkel, med sikte på å redusere det "særnorske kostnadsnivået". Riggutvalgets vurderinger er tilbakevist bl.a. i Arbeidsdepartementets og i LOs høringssvar til Riggutvalgets utredning. I høringssvaret slår LO fast: "LO ber departementet legge til grunn i sin behandling av rapporten at utvalgets gjennomgang av arbeidstidsordningene på vesentlige punkter er misvisende."

Kommisjonen har ikke vurdert det viktigste spørsmålet knyttet til endring i arbeidsmiljøloven, nemlig åpning for å ansette midlertidig uten at arbeidsoppgavene er midlertidige. Både studier oppsummert av OECD, og studier av nordiske land tyder på at dette ikke gir økt sysselsetting, bare økt andel midlertidig ansatte.

Internasjonale studier viser at midlertidige ansatte naturlig nok får mindre utdanningstilbud av sine arbeidsgivere, og at økt bruk av midlertidig ansatte kan bidra til lavere produktivitet.

Faste, stabile ansettelsesforhold er også en forutsetning for at folk våger å organisere seg, opprette tariffavtaler og derigjennom bli deltakere i den norske arbeidslivsmodellen.

Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor

LOs utgangspunkt er at Norge scorer svært høyt på internasjonale sammenlikninger, og har en effektiv offentlig sektor, men som selvsagt kan forbedres. Det er helt sentralt å legge til rette for hverdagsrasjonalisering med de ansatte på laget. Økt kunnskap om lov- og avtaleverket, økonomistyringen og de forvaltningsmessige forutsetningene virksomheten ellers er underlagt, ville bidratt til at virksomhetsledere i større grad enn i dag ville oppnådd et annet av kommisjonenes uttalte mål, nemlig å utnytte det eksisterende handlingsrommet i samarbeid med arbeidstakerne. Prinsipper for ledelse uavhengig av virksomhetens virkemåte eller oppbygging eller som baserer seg på ledelse av privat virksomhet som har profitt som formål, egnert seg dårlig i offentlig sektor.

Kommisjonen vil konsentrere arbeidet om to hovedområder:

- Styring, mål, ledelse, herunder forholdet mellom politikk og forvaltning.
- Bedre bruk av teknologi, herunder samspillet mellom offentlig og privat virksomhet.

Kommisjonen har mange viktige vurderinger av styring i offentlig sektor, bl.a. knyttet til de mange kryssende mål, og den peker på de mange problemene med IKT-prosjekter i samarbeidet mellom det offentlige og private selskaper. Den viser til at i følge Dataforeningen er det ikke mulig for offentlig sektor å gjennomføre digitaliseringsprosjekter med den kompetanse sektoren har i dag. Kommisjonen er også skeptisk til den store konsulentbruken. Disse vurderingene er LO enig i. LO vil understreke at endringen i momsregelverket i mesteparten av forvaltningen inneværende år vil forsterke disse problemene.

Kommisjonen presenterer sammenlikninger på tvers av institusjoner og kommuner. Slike sammenlikninger er nyttige, men må brukes med forsiktighet. Det er mange mulige feilkilder, og det at det observeres forskjeller i effektivitet sier ikke noe om forskjeller i kvalitet eller

hvilke tiltak som kan bedre effektiviteten. Det er ikke desto mindre et utgangspunkt for nærmere vurderinger.

Kommisjonen påpeker at mange komplekse mål for offentlige virksomheter har hindret effektiv styring og skapt behov for omfattende kontrollordninger. En uheldig tendens har vært at man måler det som kan måles og at sider ved forvaltningen som understøtter helhet, samfunnseffekten eller kvalitative størrelser ikke fanges opp.

Kommisjonen refererer studier som sammenlikner effektivitet mellom kommuner og bruker dette som argument for reform. Det er store effektivitetsforskjeller på ulike områder mellom større og mindre kommuner. En kan imidlertid ikke anslå om dette skyldes at små kommuner er mer spredtbygde med krevende geografi, eller om det skyldes kommunestørrelsen i seg selv. Bosatte i små kommuner har dyrere tjenester, men er mer fornøyd.

Kommisjonen går gjennom deler av litteraturen om konkurranseutsetting. Uten en grundig vurdering anbefaler kommisjonen konkurranseutsetting av post og jernbane. Forskningen når det gjelder jernbane er svært blandet. Det finnes ikke forskning som viser at posttjenester blir mer effektive ved konkurranseutsetting. I Norge vil konkurranseutsetting kunne føre til betydelig offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester.

Kommisjonen sier at der flere tilbydere er aktuelle og det kan påvises klare effektivitetsgevinster, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Kommisjonen viser til at dersom private ansatte mottar lavere lønn enn offentlige, er ikke dette en effektivitetsgevinst, men en fordelingsvirkning. Økt innslag av sortering av kunder og brukere er et annet fenomen som feilaktig kan fremstå som effektivisering.

Nyere norsk og internasjonal litteratur viser typisk at lønn og pensjon blir dårligere ved konkurranseutsetting¹. Et helt aktuelt eksempel er hvordan ansatte i privat barnevern har betydelig lavere lønn enn ansatte i offentlig barnevern.

Regjeringen er i ferd med å legge til rette for økt konkurranseutsetting i forvaltningen og spesialisthelsetjenesten gjennom endringer i moms-regelverket. Kommisjonen tar ikke opp dette, og konsekvenser dette vil ha for konsulentbruk, sosial dumping og samfunnsikkerhet.

Nyere faglitteratur peker på at mange kostnader ved konkurranseutsetting ikke regnes med: Transaksjonskostnader, som typisk er noen prosent av kontrakten, skattetap fra redusert lønn og konsum fra ansatte og økte sosiale kostnader. Virkningen på inntektsfordeling og likestilling er typisk negativ.

Det å legge viktige deler av offentlig tjenesteproduksjon ut på anbud i Europa, vil redusere sysselsetting blant bosatte i Norge, påvirke skatteinnngang, øke sosialutgifter og sosial dumping.

Konkurranseutsetting i forvaltning, sykehus og infrastruktur reiser også spørsmål om effektivitet i forvaltningen, samfunnsikkerhet og evne til krisehåndtering. Dette er en økende bekymring i lys av terrorisme og øst-vest spenning. Konkurranseutsetting gir også redusert innsyn, pga. forretningshemmeligheter.

¹ Oslo Economics, Actecan, AFI. «Konkurranseutsetting av offentlige tjenester Delrapport 1 Konsekvenser for de ansattes pensjonsordninger.» 2013.

Oslo Economics, Actecan, AFI. «Konkurranseutsetting av offentlige tjenester Sluttrapport.» 2014.

Vrangbæk, Karsten, Ole Helby Petersen, Ulf Hjelmar. «Is Contracting Out Good or Bad for Employees? A Review of International Experience.» *Review of Public Personnel Administration*, 2015: 3-23.

Nyere faglitteratur fra utlandet understreker at er ikke er tilstrekkelig å begrunne konkurranseutsetting med direkte innsparinger slik regjeringen gjør. Det bør lages skikkelige konsekvensanalyser, som bl.a. vurderer virkningen på transaksjonskostnader, lønn og pensjon, skatteinntang og samfunnsøkonomi, inklusive virkningen på fordeling og likestilling.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Trude Tinnlund
(sign.)

Stein Reegård
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.