

# **FORVENTNINGER TIL PRODUKTIVITETSKOMMISJONEN**

- 1. Produktivitetskommissjonen i Danmark**
- 2. Utgangspunkt for en norsk kommisjon**
- 3. Utdanning og forskning**

Laget som bakgrunn for innspill til regjeringen Solbergs kommisjon

**Februar 2014**

\* \* \*

Regjeringen har annonsert at den vil sette ned en kommisjon som den sier skal belyse årsakene til svak produktivitetsutvikling og gi råd om hvordan produktivitetsveksten kan økes. Dette kan være en nyttig øvelse, som også kan bidra til bedring av norsk statistikk. Det er imidlertid viktig at perspektivet er noe bredere enn i den danske kommisjonen.

I det følgende omtales den danske tilsvarende kommisjonen som fortsatt er i arbeid og noen momenter som bør vurderes i forbindelse med en norsk variant. Holden-utvalget, NOU 2013:13, Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi må være et viktig bakteppe for kommisjonens arbeid.

## 1. PRODUKTIVITETSKOMMISJONEN I DANMARK

En inspirasjon til ideen om en norsk kommisjon er den danske produktivitetskommisjonen som ble satt ned i 2012 for å forklare lav dansk produktivitetsvekst og foreslå botemidler. Den har levert tre delrapporter, vil levere en rapport om humankapital senere i år, og vil avlevere sluttrapport i 2014. Den består av 9 medlemmer: 5 økonomiprofessorer, en direktør i et forskningsinstitutt, sjefen for konkurransetilsynet, en kommunaldirektør og en næringslivsleder.

### **Blant kommisjonens hovedfunn hittil er:**

- Det er store mangler ved datagrunnlaget i Danmark. Det er vanskelig å måle produksjonen i offentlig sektor. Datagrunnlaget i nasjonalregnskapet egner seg ikke til formålet. Datagrunnlaget i bygg- og anlegg gjør det også umulig å anslå produktivitetsutviklingen der. For landbruk og fiske vil en ikke ha brukbare data før 2014. Data for deler av tjenestesektoren må anvendes med forsiktighet.
- Hovedproblemet med svak produktivitetsvekst sammenliknet med andre land er i de deler av privat tjenesteyting som har vært lite utsatt for internasjonal konkurranse.
- Industrien har hatt svak produktivitetsvekst sammenliknet med andre land. Kommisjonen ser ikke dette som noe stort problem. Industrien har spesialisert seg mot landbruksvarer, farmasøytiske produkter og maskiner. Danskene er nettoimportører av IKT. Bytteforholdet, forholdet mellom eksportpriser og importpriser, har dermed bedret seg. Sverige har spesialisert seg mot produksjon av IKT med høy produktivitetsvekst internasjonalt, og prisene faller derfor mye. Sverige taper mye i bytteforhold. Finland kommer enda dårligere ut fordi de spesialiserte seg enda sterkere mot IKT.

### **Blant kommisjonens vurderinger og anbefalinger hittil:**

- For de deler av offentlig sektor hvor det er bedre data og gjort nærmere analyser, anslår det et potensial på omkring 10 pst. ved at mindre effektive enheter blir like effektive som de beste. En sentral anbefaling er å bedre datagrunnlaget for å kunne sammenlikne. Kommisjonen understreker at en må sammenlikne mellom kommuner som ellers er like.
- Kommisjonen har USA som referanse. De peker på at fordelene av ett stort marked med felles språk, arbeidsmarked og regelverk bidrar til teknologispredning og mulighet for rask vekst for nye bedrifter. Den har også en svært positiv omtale av amerikansk vs. europeisk managementstil. Større produktivitetsforskjeller innen amerikansk industri enn dansk og europeisk tilskrives større mobilitet, at det kan skyldes at lønnsforskjellene er store nevnes ikke.

- For å bedre produktivitsveksten i tjenesteyting foreslås å øke konkurransen.
- For å bedre produktiviten i offentlig sektor foreslås å bedre statistikken, redusere de mange kravene som etter hvert er kommet til offentlige enheter, fokusere på færre krav og gi ledere større kontroll over lønn og arbeidstid lokalt.
- Den danske kommisjonen avviser å bruke lønnskostnader per produsert enhet som grunnlag for vurdering av kostnadmessig konkurranseevne. De peker på at dette kan jo enten øke fordi lønnskostnadene øker uheldig mye, eller for prisene på produksjonen øker, slik som i Danmark. De mener derfor at det beste målet er lønnsandelen. Stabil lønnsandel i den danske verdiskapingen, indikerer at bedriftene ikke har et kostnadmessig problem.

Kombinasjonen av mandatet og kommisjonens kompetanse, mye rettet mot markedskonkurranse og handel, gjør at kommisjonens analyse og anbefalinger er i tråd med tradisjonelle OECD-råd om økt konkurranse og bedre insentiver. USA brukes lite kritisk som referanse og målestokk. Det er likevel mye nyttige gjennomganger, og mange fornuftige enkeltforslag.

Konsekvenser for samfunnet av å bevege seg i amerikansk retning, hvordan makroøkonomisk utvikling påvirker produktiviten er lite vurdert, og konsekvensene av innføring av euro og eurokrisen nevnes ikke i delrapporten om problembeskrivelse. Det er etter midten av 1990-tallet produktivitsveksten har vært lavere i EU og Danmark enn i USA. I perioder med kraftig underutnyttelse av ressursene og med store konjunktursvingninger, er det spesielt viktig å se sammenhengen mellom konjunkturer og produktivitet.

## 2. UTGANGSPUNKT FOR EN NORSK KOMMISJON

Den danske kommisjonen sammenlikner Danmark med flere andre land, men ikke med Norge. Årsaken er ifølge kommisjonen Norges spesielle rolle som oljeprodusent.

I LO s Samfunnsnotat nr 8/13 *Norsk nyskaping i internasjonal sammenheng* drøftes med utgangspunkt i ulike studier konsekvenser av vår spesielle rolle som råvareprodusent, betydningen av produktivitet vs. bedret bytteforhold og sammenhengen mellom næringsstruktur og FOU. Også betydningen av norsk arbeidslivsorganisering omtales. Den svakere produktivitetsutviklingen etter 2005 omtales.

### **Norge spesialisert mot næringer med økende priser**

Globaliseringsprosessen innebærer at milliarder av mennesker med lavt utdanningsnivå, lite kapital og lite naturressurser er blitt integrert i den internasjonale markedsøkonomien. Naturressurser, kompetanse og kapital er dermed blitt relativt knappere. Land med mye naturressurser, kompetanse og kapital er vinnere sett under ett. Norge som land er en vinner. Prisen på eksporten øker, importprisene faller.

Selv når vi søker å korrigere for oljens rolle i økonomien, ved enten å bare se på fastlands-Norge (Finansdepartementet), eller søke å trekke ut den såkalte oljerenten (SSB), ligger timeverksproduktiviteten i Norge målt i felles valuta 20-30 pst høyere enn i andre nordiske land. Inntektene og næringsomstillingene som følge av oljen har økt lønnsnivået, men vil ikke forklare all forskjell i produktivitet mellom Norge og andre land.

Svensk industri har hatt mye høyere produktivitsvekst enn norsk fordi den er spesialisert i næringer med høy produktivitsvekst. Til gjengjeld faller prisene. SSB har tidligere beregnet at Sverige med tilsvarende industristruktur som den norske ville hatt langt lavere produktivitsvekst.

Produktivitsvekst i norsk industri har vært omtrent på linje med handelspartnerne siste 10 år, noe som er imponerende gitt næringsstrukturen. Prisene våre sammenliknet med handelspartnerne har steget med rundt 30 pst. Dette har lagt grunnlag for den høye lønnsveksten.

Til tross for den sterke lønnsveksten i Norge har lønnsandelen i industrien og næringslivet ellers vært relativt stabil de siste 20 år.

Verdensbanken viser i sin Net barter terms of trade index svært ulik utvikling for bytteforholdet i de nordiske land i perioden 2000-2011:

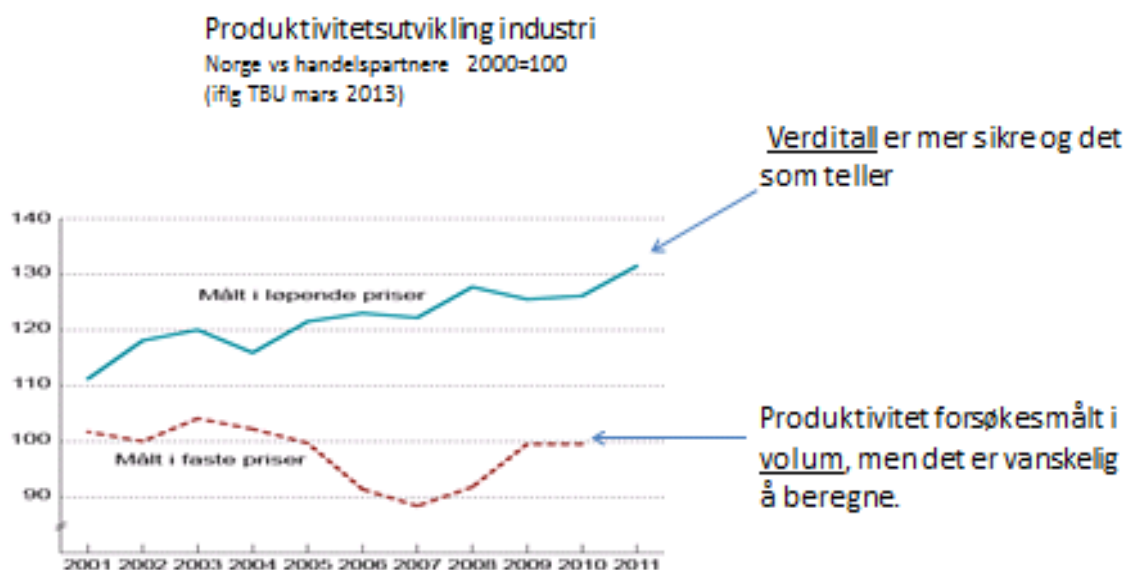
Norge	57 pst
Danmark	6 pst
Sverige	-13 pst
Finland	-25 pst

Endringen for Norge reflekterer mye økningen i oljeprisen i perioden.

Det er bedre å være verdensledende i petroleum, fiske, fiskeoppdrett, dypvannsteknologi og vannkraft enn å slite tungt i en hard konkurranse innen IKT- eller bilproduksjon. Der er produktivitsveksten høy, men det motvirkes av ugunstig prisutvikling. Det er hva en får igjen i kjøpekraft som teller.

Den etterfølgende figur illustrerer problemstillingen. Her fremstilles produktivitsutviklingen i Norge målt mot gjennomsnittet av handelspartnerne på to måter. Den nederste kurven viser utviklingen målt i volum, dvs produksjonen forsøksvis målt i faste priser. Her kommer Norge omtrent ut som gjennomsnittet.

Måler vi derimot i verdi og hensyntar god prisvekst på norsk produksjon, blir bildet mye bedre av norsk industri. Denne forskjellen kan enten forklares ved at volumtallene beregnes for lave og ikke tar hensyn til kvalitetsforbedring på produktene. Eller det kan skyldes at man av andre grunner stadig får bedre betalt. Begge deler betyr det samme: industrien klarer seg stadig bedre og kan gi bedre lønnssevne og lønnsomhet.



### **3. UTDANNING OG FORSKNING**

Utdanning og forskning trekkes med rette fram som viktige faktorer for utviklingen i produktivitet og verdiskaping. Ved sammenlikning mellom land og betydningen for produktivitet utviklingen må en imidlertid tenke litt dypere enn det sammenlikning av grove makrotall innebærer.

#### **FOU avhenger av næringsstruktur**

Norge har betydelig lavere FOU i forhold til BNP enn andre nordiske land og scorer også lavt på EUs Innovation scoreboard. Som vist i flere undersøkelser har imidlertid dette med næringsstrukturen å gjøre. FOU internasjonalt er konsentrert om IKT, farmasi og bilproduksjon. Tar en hensyn til næringsstruktur, ligger vi i følge OECD nær OECD-snittet for FOU.

Det er også faglig enighet om at mye norsk FOU ikke registreres. Svært lite av innovasjonen som skjer i tilknytning til framskritt i oljesektoren blir i det hele tatt registrert som FOU.

Det er ingen løsning for økt produktivitet verken at vi skal satse på FOU-intensive næringer slik som IKT og bil (dvs. NOKIA, Ericsson, Volvo eller Saab), eller innføre amerikansk lønnsdannelse.

OECD har pekt på at det høye produktivetsnivået i Norge trolig har mye å gjøre med de gode samarbeidsforholdene i næringslivet.

Den danske kommisjonen vil publisere en rapport om menneskelig kapital. Det er naturlig at utdanning og hvordan denne henger sammen med produktiviteten i arbeidslivet blir et tema også i den norske kommisjonen.

#### **Hvorfor svakere produktivetsvekst etter 2005?**

Norge har fått en lavere produktivetsvekst etter 2005, samtidig som sysselsettingsveksten har vært svært høy, selv med de vanskelige internasjonale forholdene. Lavere aktivetsvekst internasjonalt bidrar negativt til produktiviteten.

Kombinasjonen av Øst-Europa inntreden i EØS, europeisk krise, høyt norsk inntektsnivå og lav ledighet har bidratt til stor innvandring til Norge. Rundt 2/3 av sysselsettingsveksten på rundt 350 000 er kommet fra innvandring etter 2004.

Innvandrerne har gjennomgående lavere kompetanse enn øvrig befolkning. I tillegg reduserer den økte tilgangen på arbeidskraft presset på å effektivisere og

investere. I bygg og anlegg falt produktiviteten med 1 pst. per år mellom 2005 og 2011, mens sysselsettingen økte med 23 pst. målt i timeverk.

Kommisjonen bør gjennomføre en relativt bred undersøkelse av hvordan europeisk krise og innvandring bidrar til produktivitetsutviklingen.

### **Offentlig sektor**

I Norge har en bygd ut databaser for staten (StatRes) og Kommunene (Kostra) som kan brukes til benchmarking. Analyser på StatRes antyder et potensial på 10-20 pst., for opphenting til beste praksis, men det er store mangler ved data.

Det er anslått store effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner når det gjelder barnehager, grunnskole og pleie- og omsorg. Det er imidlertid viktige måleproblemer, og analysene vurderer ikke kvalitet. Det er også umulig å si om større kommuner er mer effektive fordi de er større, eller fordi de har høyere befolkningskonsentrasjon.

Det er viktig å ta med seg når en sammenlikner effektivitet mellom kommuner, at en sammenlikner kommuner som i stor grad er "like" bortsett fra det en sammenlikner.

### **En norsk kommisjon**

En norsk produktivitetskommisjon vil trolig finne mange interessante resultater, foreslå forbedringer i norsk statistikk, og komme med viktige tilrådninger.

Det er viktig at perspektivet er noe bredere enn i Danmark og at kommisjonen er tilstrekkelig bredt faglig sammensatt for å ta hensyn til de spesielle forholdene i Norge vedrørende ressursbase og arbeidsmarked/lønnsdannelse.



## Vedlegg

Statsminister Erna Solberg  
Postboks 8001 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
14/45-1 /GEKR

Dato:  
Oslo, 06.01.2014

### **Produktivitetskommissjonen**

I følge regjeringsplattformen vil Regjeringen sette ned en kommisjon som skal belyse årsakene til svak produktivitetsutvikling og gi råd om hvordan produktivitetsveksten kan økes. LO tillater seg med dette å understreke noen hensyn som bør ivaretas for at arbeidet skal få en konstruktiv effekt og bred legitimitet. Da er det særlig viktig at utvalgsarbeidet har en logisk sammenheng med andre politikkområder og sentrale sider ved den norske samarbeidsmodellen.

I ulike sammenhenger har det vært vist til den danske produktivitetskommissjonen som ble nedsatt i 2012 som et forbilde. Kommisjonen har levert tre delrapporter og generert betydelig bakgrunnsmateriale, og vil ventelig levere sluttrapport tidlig i 2014.

Den norske kommisjonen må sikre seg bredere kompetanse enn den danske. Selv om man ikke finner å ha direkte partsrepresentasjon, bør en inkludere folk med anvendt makrokompetanse. Riksrevisjonen kan ha nytte av å være med. Eksempler kan være eksperter som jobber i organisasjonene med relevant kompetanse.

Den danske kommisjonen har gjort et viktig arbeid for å kartlegge og gi forslag til forbedring av data og også gjennomført mange interessante analyser. Kommisjonen består av 9 medlemmer: 5 økonomiprofessorer med mye av sin spesialisering mot markedsanalyser, en forskningsdirektør, konkurransedirektøren, en kommunaldirektør og en næringslivsleder.

Mandat og kompetansesammensetning gjør at kommisjonen ender mye med analyser og anbefalinger i tråd med tradisjonelle OECD-råd om økt konkurranse og bedre insentiver. USA brukes relativt ukritisk som referanse og forbilde.

Kommisjonen bagatelliserer konsekvenser av å bevege seg i amerikansk retning. Sammenheng mellom makroøkonomisk utvikling og produktivitet drøftes ikke. Eurokrisen nevnes ikke i delrapport 1 om problembeskrivelse. Utvalget beveger seg innenfor en tankegang med økonomisk likevekt og små omstillingskostnader. Selv om dette ofte vil være en analytisk forenkling, er det viktig at en norsk kommisjon har et mer reflektert forhold til dette, spesielt i et Europa i krise.

En norsk kommisjon bør ha et mandat som også legger opp til drøfting av sammenhengen mellom makroutvikling, lønnsdannelse og produktivitet, og hvordan forslag vil påvirke fordelingen. Arbeidet i Holden III-utvalget bør være et viktig utgangspunkt. Konsekvenser av Norges spesielle rolle som stor råvareprodusent og innvandringsland er tema som bør løftes fram i mandatet.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Gerd Kristiansen  
LO-leder

Kopi: Finansminister Siv Jensen