

Produktivitetskommisjonen

kontakt@produktivitetskommisjonen.no

Vår saksbehandler  
eo/åo

Kopi til

Vår dato  
25.6.2014

Vår referanse

Deres referanse

## Produktivitetskommisjonen

### – innspill fra Unio i forbindelse med møte om privat sektor

**Regjeringen har nedsatt en kommisjon som skal komme med konkrete råd til hvordan produktiviteten kan økes i alle sektorer i økonomien. Kommisjonen har ingen representasjon fra arbeidslivets parter, men disse trekkes inn i kommisjonens arbeid gjennom møter, seminarer og skriftlige innspill. Unio deltok i et møte om «privat sektor» som ble holdt 19. mai. Unio ønsker med dette å gi et skriftlig innspill til kommisjonen om de problemstillingene som ble tatt opp i dette møtet.**

Unio vil peke på at arbeidslivets parter alltid har vært opptatt av produktivitsutviklingen, enten direkte på den enkelte arbeidsplass eller indirekte gjennom de rammebetingelser som legges for den økonomiske politikken og arbeidslivspolitikken. Vi vil særlig trekke fram at det kan være stor uenighet om innretningen av arbeidslivspolitikken, dette gjelder i politikken generelt og mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og deres tillitsvalgte og organisasjoner spesielt.

Denne uenigheten er ofte knyttet til interessekonflikter mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Endringer i rammebetingelsene på arbeidslivsområdet kan derfor isolert sett framstå som produktivitsfremmende tiltak, mens de i en større sammenheng på sikt kan ha motsatt virkning dersom arbeidslivsmodellen endrer karakter og gir arbeidsgiversiden større makt og ensidig styringsrett over arbeidet. Det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt trenger ikke alltid være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det som er produktivitsfremmende i den enkelte virksomhet trenger ikke alltid fremme produktiviten i samfunnet som helhet.

#### **Produktivitsutviklingen**

Regjeringen påsto i forbindelse med opprettelsen av kommisjonen at produktivitsutviklingen var svak under den forrige regjeringen. Det ble bl.a. vist til at reallønna har økt mer enn produktiviten. Det regjeringen ikke sa i denne diskusjonen, var at de særlige bytteforholdsgevinstene var årsak til denne forskjellen. Hvis arbeidstakerne ikke hadde fått sin del av bytteforholdsgevinstene i denne

perioden ville produktiviteten per definisjon økt, men inntektsfordelingen ville bli forrykket og kapitaleierne ville sittet igjen med en større andel av verdiskapingen. Det hadde vært i strid med frontfagsmodellen, det ble bl.a. slått fast av Holden III-utvalget.

Produktivitetskommisjonens leder har videre påpekt at også andre land har hatt svak utvikling i produktiviteten etter 2005, og at fastlands-Norges produktivetsnivå målt ved verdiskaping per timeverk fortsatt ligger godt over nesten alle land vi pleier å sammenligne oss med.

Videre har Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene lagt til grunn en vid definisjon av begrepet konkurranseevne, en annen måte å måle vår relative produktivitet på. Det er ikke nok å ha lave kostnader, så lenge vi har høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og god lønnsomhet er vi konkurransedyktige i følge TBU.

Det er også viktig å trekke fram at vektlegging av allmenndannende kunnskap og generiske ferdigheter (overførbare ferdigheter, livslang læring, evne til å stille kritiske spørsmål, til å se ting på tvers av fag) – også innenfor yrkesfag og profesjonsutdanninger – har gitt oss arbeidstakere som tenker selvstendig, som tar raske beslutninger, tenker tverrfaglig, jobber godt i team mv. Her scorer Norge høyt i internasjonale sammenlikninger.

### **Høyt kostnadsnivå og behov for omstillinger**

På den annen side har norsk økonomi to åpenbare utfordringer. For det første er kostnadsnivået høyt. Det presser ut de svakeste virksomhetene og krever aktiv omstilling av andre. For det andre kan vi ikke regne med at bytteforholdet overfor utlandet alltid vil utvikle seg til vår gunst.

Holden III viste at vi vil kunne klare nedtrapping i oljesektoren ganske bra. Den norske modellen har vært kjennetegnet av at relativt høy lønn til de lavest utdannede gir incentiv til oppkvalifisering og relativt lav lønn til de høyest utdannede øker lønnsomheten i disse bransjene med mulighet for økte investeringer. Samlet har det bidratt til raskere omstillingstempo, mer kapital bak hver arbeider og introduksjon av ny teknologi. Modellen har derfor gitt høy produktivitet i makro.

Her har det skjedd noe det siste tiåret. TBU-statistikken viser at vi fortsatt har relativt høy lønn for de lavest utdannede, men de høyest utdannede i industrien har tatt igjen sine utenlandske konkurrenter. Lønnsveksten for funksjonærer i industrien har vært høyere enn ellers i økonomien og langt høyere enn i land vi vanligvis sammenlikner oss med. Dette er også et argument for at produktivetsarbeidet bør gis ekstra oppmerksomhet.

### **Arbeidstakerrettigheter**

Alle tidligere regjeringer har vært opptatt av produktivetsutviklingen, Willoch hadde sine omtaler og forslag til «strukturpolitikk», Brundtland (og Sigbjørn Johnsen) kalte det «måter å få økonomien til å fungere bedre på». Forslagene ble løpende omtalt i nasjonalbudsjettene. Til flere av forslagene og reformene under disse overskriftene var det tidligere ganske mye uenighet på politisk grunnlag.

Dette er et viktig punkt. Ingen er motstander av at en privat bedrift eller et sykehus tar i bruk ny teknologi og øker produktiviteten på den måten. Det kan derimot være sterk uenighet om andre typer politiske virkemidler som kan pakkes inn som tiltak for å øke produktiviteten. Vi er kritiske til at Produktivetskommisjonens arbeid skal brukes til å innføre mer markedstenkning, mer anbud, dårligere arbeidstakerrettigheter, dårligere pensjonsrettigheter og en svekkelse av partenes innflytelse i den norske modellen.

Vi ser klare tendenser til sosial dumping og lavlønnskonkurransen, tariffshopping, kutt i pensjonsrettigheter mv. Klassiske arbeidsgiverstandpunkter er på offensiven. Vi må skille mellom hva som øker produktiviteten og lønnsomheten for en virksomhet, hvor arbeidsgiver ofte ensidig jakter lavere kostnader og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er det siste som skal være rettesnora.

### **Utviklingsparadokset**

I historisk perspektiv har vi blitt flere og flere sysselsatte i tjenesteyting og færre i jordbruk og industri. Dette gjør det etter hvert vanskeligere å holde høyt trykk på produktivitetsveksten fordi mye av tjenestenæringene er så arbeidsintensive. Det er ikke like lett å erstatte mennesker med maskiner i eldreomsorgen som i industrien. Jo rikere vi blir, og jo mer vi omstiller oss bort fra produksjonsnæringer med sterk produktivitetsvekst og økende kapitalintensitet, jo mer etterspør vi varer og tjenester fra næringer og sektorer med større arbeidsintensitet og mindre muligheter for produktivitetsvekst.

Full barnehagedekning gir isolert sett lavere produktivitetsvekst i makro både fordi de minst barna krever flere ansatte per barn og fordi alle barnehageansatte har lav lønn og det står lite kapital bak hver ansatt. Likevel antar vi at full barnehagedekning er samfunnsøkonomisk lønnsomt, det gir flere mulighet til å bruke sin utdanning og ta del i yrkeslivet. Det samme vil gjelde for pleie og omsorg for eldre. Unio ber Produktivitetskommissjonen se på hvordan barnehageutbyggingen de siste årene hadde bidratt til produktivitetsutviklingen og hvordan utbyggingen av pleie og omsorg framover vil bidra.

### **Arbeidsinnvandring og sosial dumping**

Arbeidsinnvandringen det siste tiåret har gitt mindre kapital per capita og relativt flere i lavtlønsbransjer, begge deler bidrar til å trekke produktivitetsveksten ned. Holden III omtalte lavlønnskonkurransen som uheldig, litt vanskeligere var det å få utvalget med på formuleringer om å styrke kampen mot sosial dumping og å styrke allmenngjøringsinstituttet.

Unio ber Produktivitetskommissjonen se på tiltak som kan bidra til å styrke det organiserte arbeidslivets makt og innflytelse og hovedorganisasjonenes rolle. Det må gjøres mer attraktivt å være organisert på begge sider, kampen mot lavlønnskonkurransen må styrkes og sosial dumping bekjempes. Sterke markedskrefter trekker i motsatt retning, norske og utenlandske arbeidsgivere står i kø for å underby de norske lønningene. Da må politikken trekke i motsatt retning for å bygge den sosiale kapitalen, styrke den norske modellen med relativt små forskjeller der en fleksibel, tillitsskapende og effektiv arbeidsorganisering bidrar til å øke effektiviteten av arbeidskrafta og den øvrige kapitalen. Vi må ikke tillate at disse fortrinnene, som er klart produktivitetsfremmende, rives ned.

### **Tilbud og etterspørsel etter utdanning**

Den danske produktivitetskommissjonen la stor vekt på utdanning og reformer av det danske utdanningssystemet. Særlig var den opptatt av å styre utdanningen i retning av yrker med høyere lønn. Avhengig av virkemidlene som brukes kan en slik tilnærming ha noe for seg. En kan i hver fall ikke avvise informasjonstiltak på dette området.

Innenfor høyere utdanning vil Unio peke på at forholdet mellom studentantall og forskningsvolum innenfor rammene av forskningsbasert undervisning, er uheldig. Utdanningskomponenten slik den

fungerer i dag er et eksempel på insentivsystem som fungerer godt, men gir feil utslag. Institusjonene får 40 pst av studiefinansieringen som en resultatbasert uttellingskomponent (RBU) basert på antall produserte studiepoeng. Det har gitt institusjonene insentiver til å ta opp for mange studenter og få de gjennom på marginalkostnadene. Merproduksjonene i høyere utdanning har økt kraftig siden 2001 og fører til at studentene ikke får den kvaliteten på undervisning og oppfølging som de har krav på, samt dårligere arbeidsvilkår for vitenskapelige ansatte. Dette gir mindre tid til forskerne til å drive FoU-arbeid og bidra til innovasjon. I tillegg er det en belastning for eksisterende kapasitet på bygg og infrastruktur.

Unio har tatt til orde for at utdanningskomponenten må endres fra 60-40 til 80 -20 og institusjonene og departementet må bli enige om et riktig antall studieplasser ved hver institusjon og en overgangsordning for å tilpasses dette antallet.

Men i tillegg til å være opptatt av tilbudssiden i utdanningsmarkedet, er det viktig at bedrifter og virksomheter, etterspørselssiden, i større grad etterspør kompetanse og formell utdanning, særlig på høyere nivå.

Går vi 30 år tilbake var NHOs forløpere NAF og Norges Industriforbund opptatt av at industribedriftene skulle ansette flere med høyere utdanning. Den gang hadde industrien svært få med høyere utdanning. I dag kritiseres «overproduksjonen» av akademikere og NHO ønsker seg yrkesbachelor og kritiserer «mastersyken». NIFUs kandidatundersøkelser gjennom 10 år viser derimot at masterutdannede får jobb. Det er med andre ord en myte at det finnes en «mastersyke». Det er allikevel verdt å se på hvorvidt finansieringssystemet i høyere utdanning kan ha bidratt til opprettelsen av for mange studieprogrammer som i først og fremst er motivert av institusjonenes ønske om å tiltrekke seg studenter og mindre grad basert på samfunnets behov. Dette er en problemstilling som nå må adresseres av det nedsatte ekspertutvalget for finansiering av høyere utdanning.

I dag har NHOs bedrifter i industrien 24 pst med høyere utdanning, 16 pst med inntil fire år og 8 pst med mer enn fire år. NHOs industribedrifter har med andre ord 13 000 ansatte med masterutdanning eller høyere, noe som representerer under 5 pst av alle med utdanning på dette nivået i Norge. Unio mener at NHO med andre ord ikke er representative i disse spørsmålene. Det er andre deler av næringslivet og ikke minst offentlig sektor som er de store etterspørerne av arbeidskraft med høyere utdanning. De er på den ene siden ikke representative for de som etterspør denne typen arbeidskraft og de er åpenbart for nærsynte når de skyr mastergrader.

## **Utdanning og produktivitet**

En høyt utdannet befolkning er viktig for et lands produktivitet. Den helhetlige kompetansen som det formelle utdanningssystemet gir barn, ungdom og voksne, og som er skolens samfunnsoppdrag, er sentral for å greie seg i et framtidig arbeids- og samfunnsliv. Det utdanningssystemet vi har skal utdanne befolkningen både til *nåværende* og *framtidig* arbeidsliv, men også til et samfunnsliv og til å bli «gangs menneske».

Den formelle utdanningen må derfor ivareta allmenndannelsen. Dette er grunnleggende for kompetanepolitikken og avgjørende for produktivitet. Framtidas kompetansebehov vil i stor grad være preget av en befolkning som trenger gode språkkunnskaper, gode realfagskunnskaper, sterk miljøbevissthet, kritisk vurderingsevne og god demokratiforståelse og samfunnsengasjement. Dette må vektlegges både i grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæringen og på andre opplæringsarenaer.

Det er også viktig å trekke fram det arbeidet som gjøres i det formelle utdanningssystemet for å utvikle generiske ferdigheter som samarbeidsevne, evne til å ta risiko eller prøving og feiling, entreprenørskap, selvstendighet osv. Dette er ferdigheter som er svært viktige i arbeidslivet, men som ikke kan måles på samme måte som grunnleggende ferdigheter. Også PIAAC-testen handler mest om grunnleggende ferdigheter, og kan derfor på samme måte som PISA og andre internasjonale undersøkelser av kunnskap og kompetanse, dreie oppmerksomheten mot det som er lett å måle i stedet for mot de kompetanser som er viktigst, blant annet i et produktivitetsperspektiv.

Det formelle utdanningssystemet har med andre ord en avgjørende rolle i kompetansepolitikken. Unio vil understreke at det vil være viktig hvilke begreper en bruker. En snever bruk av kompetansebegrepet kan føre til at det formelle utdanningssystemets helhetlige oppdrag, med kunnskaper, ferdigheter og holdninger blir underkommunisert. Å peke på hva skoler f eks gjør av arbeid for å hindre at ungdom slutter i opplæringsløpet er konstruktive bidrag. Vi oppfatter at det engelske ordet «*skills*» representerer et smalere meningsinnhold enn «*competence*». I EU-kommisjonens dokument «*Supporting Teacher Competence Development*» (2013) blir «*competence*» definert som «en kompleks kombinasjon av kunnskaper, ferdigheter, forståelse, verdier, væremåter og vilje som fører til effektive handlinger på et bestemt saksfelt». «*Skills*» blir på sin side definert som «evnen til å gjennomføre komplekse handlinger med letthet, presisjon og tilpasningsdyktighet».

### **Framtidas arbeidsliv og kompetansebehov**

Mange av dagens elever skal velge yrker som ennå ikke eksiterer. De vil ta i bruk teknologi som ikke er oppfunnet. En viktig rolle for skolen er derfor å bidra til at både enkeltmennesker og samfunnet har en beredskap for en framtid vi ikke kjenner.

I framtidens arbeidsliv vil det fortsatt være behov for mange typer kompetanse, inkludert praktisk og sosial kompetanse. Å utvikle, verdsette og ta i bruk mange ulike typer kompetanse er viktig for en inkluderende utdanning og for et inkluderende arbeidsliv med høy sysselsetting. Høy sysselsetting er avgjørende fordi det gir en stor andel av befolkningen mulighet til å delta i verdiskapning, føle seg inkludert i fellesskapet og ta del i den kompetansehevingen som pågår i arbeidslivet. Det blir stadig større aksept, også i internasjonale organisasjoner som OECD, for at sosial utjevning og relativt små forskjeller er viktig også for økonomisk vekst.

Oppmerksomhet på produktivitet i smal forstand kan innebære en sterk vektlegging av arbeidslivets kortsiktige behov for kompetanse, og dermed arbeidslivets representanter som de viktigste bestillere av kompetanse. Det kan bety at mål om dannelse og kompetanse for å kunne fungere som aktivt medlem i et demokratisk samfunn blir nedprioritert. Det kan også føre til at mer langsiktige perspektiver tillegges for liten vekt. En bred grunnopplæring sikrer en arbeidsstokk med god omstillingsevne og utgjør derfor en nøkkelfaktor for produktivitet i et langtidsperspektiv. Det er også grunn til å stille spørsmål ved at man ikke legger like mye vekt på om arbeidslivet utnytter den tilgjengelige kompetansen godt nok, og særlig ikke den delen som handler om å utvikle et arbeids- og næringsliv som etterspør høy kompetanse.

### **Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv**

Selvsagt må utdanningssystemet ta hensyn til kompetanse som trengs i arbeidslivet. Og innenfor mange av dagens utdanninger er arbeidslivets aktører trukket inn i utviklingen av utdanningstilbudene, nettopp for å sikre relevansen. Det gjelder spesielt de yrkesfaglige programmene i videregående opplæring, de fleste av fagskoletilbudene og flere av profesjonsutdanningene i høyere utdanning. Samtidig er det særs vanskelig å definere hva som trengs i framtidens arbeidsliv, og det kommer motstridende signal fra dagens arbeidsliv. Noen

arbeidsgivere legger mest vekt på at de som kommer ut av grunnutdanninga skal kunne gå rett inn i produksjonen uten å trenge opplæring. Andre framhever mer generelle kompetanser slik som samarbeidsevne, kreativitet og evne til å lære. Handlingsplanen «Entreprenørskap i utdanningen» har som formål å bidra til at utdanninga i større grad kan fremme kompetanse for framtida. Her peker departementet på viktigheten av å dyrke fram egenskaper som vilje til risiko, evne til å se muligheter og alternative løsninger.

Unio vektlegger samtidig at det ikke bare er utdanningsinstitusjonene som har noe å lære av arbeidslivet. Arbeidslivet vil også ha mye å lære av et tettere samarbeid med ulike og sterke fagmiljøer ved utdanningsinstitusjonene. Vi mener derfor at den framtidige kompetansepolitikken må bygge på et bredt samarbeid mellom myndigheter, organisasjonene i arbeidslivet og aktører i utdanningssystemet. For å lykkes er det nødvendig med reell involvering og bredt engasjement. Dette vil også bidra til å øke produktiviteten. Partssamarbeid om kvalitet i utdanningssektoren og politisk styring av kompetansepolitikken er nøkkelfaktorer for å sikre kvalifisert arbeidskraft med relevant kompetanse.

### **Forskning og innovasjon**

Forsknings- og utdanningspolitikken er sterkt koblet til næringspolitikk og en forutsetning for å kunne løse sentrale samfunnsoppgaver. Det er gjennom forskning og innovasjon at offentlig og privat sektor må fornyes. Et godt utbygd forsknings- og utdanningssystem med større grad av langsiktighet i forskningssatsingen, er dermed et viktig virkemiddel for å fremme innovasjon og økning i produktiviteten.

Det er behov for en økning i FoU investeringene (til tre prosent av BNP) og et mer langsiktig perspektiv i forskningsprosjekter og kunnskapsproduksjon, slik at mer tid brukes på forskning og mindre tid på søknadsskriving. Det er også behov for styrking av grunnbevilgningen til forskningsinstitutter som har en viktig rolle i grenselandet mellom academia og næringsliv. Videre må forskningsinnsatsen styrkes der Norge har særlige fortrinn som f.eks innenfor marin forskning og havbruksnæring. Tilskuddsbaserte ordninger for forskning i næringslivet må bedres og ordninger med offentlige risikomidler etableres. En styrking og videreutvikling av innovasjonsprogrammer i NFR er nødvendig, sammen med styrking og videreutvikling av Skattefunn- ordningen, FORNY - programmet og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA).

Norge trenger bedre koblinger mellom innovasjon og kompetanse for å sikre fremtidig verdiskaping. Samarbeidet og mobiliteten mellom forskningsinstitusjoner og arbeids- og næringsliv må økes for å bedre næringslivets evne til å nyttiggjøre seg ny forskning og kompetanse. Forskning og innovasjon har gjerne som målsettinger å utvikle patenter, produkter og etablere ny virksomhet, men er også en forutsetning for produktivitetsøkning i form av resultater som bedre medisinsk behandling, bedre undervisning i skolen og mer effektiv offentlig saksbehandling. Investeringer i FoU gir avkastning i form av høyere BNP, flere arbeidsplasser og bedre helse og velferd. Nivået på forskningsinnsatsen i Norge må være på linje med land vi samarbeider med og må ha et omfang og kvalitet som gir norske forskere tilgang til den internasjonale forskningsfronten.

Vennlig hilsen

**Unio**

Anders Folkestad  
Leder