

Produktivitetskommissjonen

Deres ref:

Oslo, 03.06.2014

Vår ref: Sigrid Sellæg Helland/ 14-14278

Innspill produktivitet i privat sektor - seminar 19 mail

Virke viser til åpent seminar om produktivetsutviklingen i privat sektor og mulige tiltak avholdt 19. mai 2014. Vi takker for anledningen til å delta på seminaret med innlegg og i diskusjonen om reguleringer, konkurranse og produktivitet. Vi vil med dette utdype våre synspunkter til Kommisjonen i et skriftlig innspill.

1. INNLEDNING

Norsk produktivitet har ikke sakkert akterut i samme grad som i Danmark. Men når det gjelder produktivetsveksten i privat tjenesteyting ser vi en klar utfordring også her til lands. Sammenligner man de siste to tiårene viser arbeidskraftproduktiviteten (AP) en årlig vekst på 3,5 prosent i perioden 1992-2003, mens i neste periode 2004-2013 var denne veksten redusert til 1 prosent (SSB/Utsynet 2014). Vi er derfor enig i at det er et stort behov for å se på kildene til svakere produktivetsvekst og tiltak for fremtidig økt vekst blant de tjenesteytende næringene.

Kommisjonen velger i sitt innspillseminar 19. mai å fokusere på produktivetsvekst i privat tjenesteyting. Produksjon av tjenester finnes og vokser i alle næringer og bransjer, både i industrien og i privat og offentlig sektor. Tjenester vokser, både fordi privat og offentlig tjenesteproduksjon i seg selv er i vekst, men også som følge av "tjenestefisering" i andre næringer – for eksempel ved outsourcing av tjenesteaktiviteter fra vareproduserende sektor. **Vår første oppfordring til Kommisjonen er å behandle årsaker og tiltak til økt produktivetsvekst i tjenesteproduksjon samlet sett, uavhengig av sektor - om det gjelder i privat eller offentlig sektor, i industri eller annen vareproduksjon.**

Nedgangen i veksten i arbeidsproduktivitet i Norge knyttes i stor grad til fallende produktivetsvekst i privat tjenesteyting, som igjen knyttes til vekst i prioriterte næringer med lavt produktivetsnivå og lav produktivetsvekst, for eksempel privat omsorg. Det er grunn til å tro at noe av dette henger sammen med økt innvandring, vekst i befolkningen og dermed lavere vekst i kapital per time. Men i mange av disse næringene er fallende vekst i totalfaktorproduktivitet like stor, det vil si den delen av produktivetsveksten som gjerne knyttes til teknologisk fremgang, innovasjon og vekst i humankapitalen.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

www.virke.no

Virke vil fremheve at privat tjenesteyting er en heterogen gruppe næringer med ulikt nivå på både produktiviteten og produktivitsveksten, ulik sammensetning av humankapital og fysisk kapital. Det er en blanding av næringer som dekker alle deler av skalaen hva gjelder arbeidsproduktivitet. **Vår andre oppfordring til Kommisjonen er å innhente mer kunnskap om hva som har drevet produktivitsveksten og mulige tiltak for økt vekst ved å se på tjenestenæringene enkeltvis.**

Utviklingen i produktivitsvekst de siste 20 årene viser at vekstnæringene ikke vokser i samme grad som tidligere, samtidig som de bransjene som i dag opplever høyest vekst er for små og for få. **Vår tredje oppfordring til Kommisjonen er å se på tiltak der det monner mest, mot de største næringene og der tiltakene har størst effekt.** Vi vil i denne sammenheng trekke frem varehandelen som eksempel;

Norsk varehandel er den klart største enkeltnæringen innen privat tjenesteyting og har sammen med IKT-næringer hatt en meget rask AP-vekst sammenlignet med andre næringer siden 1990-tallet. Dette er blitt forklart med nye forretningsmodeller og utnyttelse av ny teknologi. Et kraftig fall i vekstrate for en næring som veier så tungt, har bidratt betydelig til fallet i AP-vekst for fastlandsnæringene totalt. I varehandel svinger produktivitsvekst og produksjonsvekst i takt. Svak vekst i varekonsum kan derfor være en mulig forklaring på nedgangen. Varehandel har likevel høy produktivitsvekst selv om den har falt. Et spørsmål kommisjonen derfor kan stille seg er hvorfor produktivitsveksten innen varehandel er så høy – og kan andre lære av dem? Norsk varehandel har også vært signalgiver til andre næringer, som primærleverandører, transport og distribusjon.

Virke har innspill til tiltak på fem områder som vi mener er viktig for å kunne øke produktivitsveksten innen tjenesteyting. De tre første omhandler reguleringer.

- Mer moderne arbeidslivsreguleringer
- Forenkling
- Styrk konkurransen
- Økt innovasjon i tjenester
- Utdanning tilpasset næringslivets behov

2. BETYDNINGEN AV REGULERINGER FOR PRODUKTIVITSVEKST

Generelt kan vi si at mye av den gode utviklingen på 90-tallet kom som følge av deregulering og konkurranse, for eksempel innen telekommunikasjon, postverket og varehandel. Men det er vårt inntrykk at det etter dette har vært en utvikling i Norge mot mer regulering av privat næringsliv, dog med unntak av visse lettelsener som for eksempel i apotekbransjen. Eksempler på mer regulering er:

- Vi har fått en tilstramning innenfor **finanssektoren** som dreier seg mot å styrke soliditeten til finansinstitusjonene. Dette som reaksjon på finanskrisen, men dette er likevel et uttrykk for at soliditet ble prioritert fremfor konkurranse.
- **Plan- og bygningsloven.** For bygg og anlegg er den målte produktivitsveksten betydelig svakere enn i andre næringer. Produktiviteten har falt fra midten av 90-tallet frem til de siste par årene. Dette er en bransje der planprosessene blir stadig mer krevende, og der kravene til kvalifikasjoner og byggestandarder akselererer. Vi stiller derfor spørsmål om det kan være endringer i normer og regler som ikke blir oppfattet som en bedring.

Planloven setter videre snevre grenser for størrelse og plassering av butikker. Planlovens bestemmelser om plassering og størrelse av nye butikker/kjøpesentre bør derfor liberaliseres. **Kjøpesenterstoppen** fra 1998 ble

erstattet av en ny planregulering i 2008, som regulerer antall kvadratmeter for kjøpesentre og varehus. Dette virker i praksis som et etableringshinder og håndteres uforutsigbart av lokale/fylkeskommunale myndigheter.

3. HVILKE OMRÅDER INNEN REGULERING KAN BLI BEDRE?

Det eksisterer regulatoriske og markedsmessige barrierer som står i veien for økt produktivitet i tjenestesektoren. Vi peker her på tiltak innenfor tre områder som vi mener kan bli bedre.

3.1 MER MODERNE ARBEIDSLIVSREGULERINGER

Arbeidsmarkedsreguleringer påvirker mobilitet og omstillingsevne. Arbeidsmiljøloven har mange funksjoner og blant de viktigste at den skal være et sikkerhetsnett og vern for alle arbeidstakere. Men den må også sørge for naturlig omstilling og bidra til nødvendig fleksibilitet både for arbeidsgivere og medarbeidere. Skal vi klare å bruke arbeidskraften, på en mest mulig effektiv måte, må vi kunne organisere arbeidstiden bedre. Virke tror at dagens arbeidstidsregelverk er et hinder for effektiv bruk av arbeidskraften i både offentlig og privat sektor.

Det handler om noe så grunnleggende som å kunne ha de ansatte på jobb når det er behov for det. Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid bygger på en tanke om at de fleste virksomhetene har et konstant behov for arbeidskraft gjennom hele året, og at behovet er størst på dagtid fra mandag til fredag. En slik tanke passer dårlig til dagens tjenestesamfunn, hvor behovet for arbeidskraft varierer sterkt i løpet av året, i løpet av uken og i løpet av dagen.

Problemet kan illustreres med et eksempel fra reiselivsnæringen. Et hotell ved Hardangerfjorden har gjerne en sesongtopp fra mai til september. Dagens begrensede muligheter til å jobbe mye i en periode og mindre i en annen periode, får blant annet disse følgene:

- Grunnbemanningen er for stor utenom sesong. Dette medfører unødvendige lønnsutgifter for virksomheten. En måte å unngå dette på er selvfølgelig permitteringer, men det er ingen ønskelig løsning.
- Grunnbemanningen er for liten i sesong. Dette løses gjerne ved å pålegge de ansatte overtidarbeid, noe som påfører virksomheter merutgifter og de ansatte en merbelastning (+at det ofte heller ikke vil være lovlig).

Disse utfordringene vil langt på vei kunne løses ved at man utvider rammene for og muligheten til å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, dvs. at man jobber mer i en periode og mindre, eventuelt har fri, i andre perioder.

Ved det samme hotellet er også behovet for arbeidskraft størst på søndager. Dette skaper utfordringer når de ansatte ikke har lov til å jobbe mer enn to søndager på rad. Denne begrensningen gjelder også om søndagene er den eneste dagen du jobber på, noe som ikke er uvanlig for studenter. Et enkelt grep for å løse denne utfordringen er at man tillater søndagsarbeid (uten begrensninger) dersom både virksomheten og den ansatte ønsker det.

Arbeidstid vil bli grundig vurdert i et eget utvalg som dere selvsagt bør følge. Likevel mener vi at kommisjonen bør vurdere om det er trekk ved dagens regelverk som hindrer omstilling og nødvendig fleksibilitet i arbeidslivet.

3.2. STYRK KONKURRANSEN

Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men et viktig virkemiddel til å få til høyere produktivitet og innovasjonsevne i privat tjenesteyting. Dette gjelder ikke bare innenfor privat tjenesteyting, men også mellom privat og offentlig tjenesteproduksjon. Offentlige og private virksomheter konkurrerer i flere kommersielle markeder. Helsesektoren, apotek, laboratorier og treningssentre er eksempler på dette. Samtidig har offentlige og private virksomheter ulike finansieringsvilkår og ulike konkurransevilkår. Dette bidrar til underprising hos de offentlige aktørene og konkurranseproblemer. Dersom offentlige virksomheter går med tap, men finansierer underskuddet gjennom inntekter fra offentlig tjenesteproduksjon, vil dette ofte være ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen. Men disse reglene kan ikke Konkurransetilsynet håndheve.

Offentlig tjenesteproduksjon kan også bli bedre hvis samhandlingen med private tjenesteleverandører blir bedre. For det første handler det om kompetanse. Offentlig sektor må vite hva de kjøper. Svært ofte er det mangel på profesjonell bestillerkompetanse som gjør at løsningene ikke passer og kostnadene blir for høye. Vi ser også at samordning hadde løst mange utfordringer. Offentlige innkjøpere kan også ha en viktig pådriverrolle. I samarbeidsprogrammet Bygg21 gjennomgår man byggeprosessen og elektroniske verktøy som BIM (Bygginformasjonsmodeller). Hvis Statsbygg, Forsvarsbygg og kommuner går foran, vil de være viktige katalysatorer for reell endring.

For styrket konkurranse foreslår vi:

- Nasjonal håndheving av statsstøttereguleringen, slik at Konkurransetilsynet kan sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. Dette må vises gjennom å gi tilsynet dette ansvaret og dertil budsjettmidler.
- Styrke Konkurransetilsynet som selvstendig myndighetsorgan. Det vil være riktig å fjerne regjeringens rolle som ankeinstans for Konkurransetilsynet. Dette vil på en ryddig måte bidra til økt rettsikkerhet og økt forutsigbarhet for næringsliv.
- Ved å utnytte mulighetsrommet i det nye EU-direktivet om offentlige anskaffelser kan vi lage et fleksibelt og enkelt nasjonalt regelverk.
- Profesjonell bestillerkompetanse som sikrer effektive og gode anskaffelser.

3.3 FORENKLINGER

Økt fart på forenklingsarbeidet vil bidra til at næringslivet bruker mindre tid på administrative oppgaver og vil kutte næringslivets administrative kostnader. Det fins et utall eksempler på fornuftige forenklingstiltak som vil legge til rette for økt effektivitet og produktivitet:

- Færre og enklere planbestemmelser vil gi enklere byggesaksprosesser. Vi trekker særlig frem antall innsigelsesbestemmelser, som fordyrer og forlenger byggeprosjekter, og særbestemmelser, som planbestemmelsen for varehus og kjøpesentre. Se til Songdalen kommune i Vest-Agder, hvor ordføreren har tilnavnet "portneren" fordi han har åpen dør for næringslivet. Songdalen kommune har en aktiv politikk for å legge til rette for næringslivet i reguleringssaker.
- Redusere kompliserte og fordyrende tollbestemmelser. Tollberegningene er på mange områder kompliserte. Det eksisterer for eksempel fire ulike tollsatser for undertøy. Regimet for blomsterimport virker uforutsigbart. Tollsatser skrus opp og ned og både importører og produsenter, for eksempel bærer fair trade

produsenter i våre samarbeidsland i Afrika stor risiko for uforutsette endringer i satser og håndheving av regelverket.

- Koordinert innkjøp av IKT – økt statlig koordinering av felles løsninger (digitalisering) for kommunene vil gi effektive prosesser og mer optimale løsninger.

4. ER DET TILTAK UTOVER DET REGULATORISKE SOM VIL HA BETYDNING FOR ØKT PRODUKTIVITETSVEKST?

4.1 MER INNOVASJON I TJENESTER

Privat tjenesteyting var driveren for økonomisk vekst på 90-tallet. For å få til et produktivitetstiltak igjen vil en vesentlig del måtte komme fra økt innovasjonsevne i tjenestenæringene - tjenesteinnovasjon. Vi mener det er behov for en målrettet satsing for å øke innovasjonsaktiviteten og innovasjonsevnen innenfor området forsknings- og kunnskapsbasert tjenesteyting. De etablerte virkemidlene er i dag i for stor grad tilpasset tradisjonell industri og utvikling av nye produkter. Vi mener det er behov for en omlegging av kriteriene i dagens støtteordninger som kan øke incentivene til å drive innovasjonsarbeid i privat tjenesteyting. I disse næringene skjer innovasjon i stor grad med brukeren og markedet i sentrum.

- Det er behov for å etablere et eget program for tjenesteinnovasjon. Dette bør etableres i tilknytning til Senter for tjenesteinnovasjon (CSI v/NHH) og ha et særlig fokus på allmenne innovasjonsstudier i tjenesteinnovasjonsområdet.
- Midlene til bransjenøytrale virkemidler som Skattefunn og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) i regi av Norges forskningsråd bør økes og kriteriene i større grad tilpasses forskning og innovasjon innen tjenesteproduksjon.

4.2 UTDANNING OG KOMPETANSE TILPASSET NÆRINGSGLIVETS BEHOV

Tjenesteytende næringer representerer som nevnt et stort mangfold, fra de mest kunnskapsintensive næringer til de mest arbeidsintensive. Det betyr at kvalifikasjonskravene varierer mye, og at rekruttering av arbeidskraft skjer fra svært forskjellige deler av befolkningen. Utdanningssystemet skal bidra til alle deler av arbeidsmarkedet, men sett fra et bransje- og næringsperspektiv er utdanningssystemets bidrag veldig varierende. For noen bransjer og næringer er det fremdeles egen bedriftsintern opplæring som er den viktigste utdanningsarenaen. Dette bildet er mer fremtredende i denne delen av arbeidsmarkedet enn i noen annen del. Samtidig etterspør andre tjenesteytende næringer høyt utdannet arbeidskraft og vil gjerne bidra i opplæringsløpet for å kunne påvirke og tilpasse utdanningene til et skiftende arbeidsmarked.

Store deler av tjenesteytende sektor tilbyr arbeid og opplæring til store grupper av befolkningen som det kan være vanskelig å inkludere på arbeidsmarkedet og som kanskje også har falt fra i utdanningssystemet. Det gjelder personer med lettere psykiske lidelser, lærevansker, funksjonsnedsettelse, annen etnisk og språklig bakgrunn osv. Dette er svært viktig for vår evne til å ta hele befolkningen i bruk og styrke arbeidslinja. Samtidig er det også svært undervurdert og underkommunisert at deler av arbeidsmarkedet fyller den rollen.

Noen utfordringer peker seg ut:

Utfordring 1: Vi mangler en felles "valuta" for å kunne formidle og ta i bruk kompetanse uavhengig av på hvilken arena den er ervervet. I dag er det utdanningssystemet som har hegemoni på å definere verdien av kompetanse. Dermed oppstår reelle eller opplevde blindveier i utdanningssystemet. Gode eksempler er den redselen mange har for at et yrkesfaglig utdanningsvalg vil stoppe videre utdanningsmuligheter eller at det ikke er broer mellom fagskoleutdanning og akademisk

utdanning på høyere nivå. I tillegg går det tid til spille, både for den enkelte og for arbeidslivet, kun for å møte formelle opptakskrav i utdanningssystemet helt uavhengig av det læringsutbytte og den kompetanse en har. Det gjør det vanskeligere for den enkelte å tilpasse seg omstillinger, bransjeglidninger og nye oppgaver, og det gjør næringslivet mindre dynamisk.

Løsning: Norge må bli best på å verdsette læring uavhengig av hvilken arena læringen foregår på. Da trenger vi å etablere et nytt system for dokumentasjon og anerkjennelse av realkompetanse. Det kan gi den felles "valuta" som gjør at kompetanse den enkelte innehar lett kan forstås og tas i bruk.

Utfordring 2: Vi utnytter i liten grad de strukturer for internopplæring som fremdeles fins i viktige deler av arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig i de delene av arbeidsmarkedet som baserer seg på intern rekruttering. Fremdeles er dette vanlig rekrutteringsvei i varehandel og flere andre tjenestenæringer. Kjedeskoler i varehandelen representerer en opplæringsarena der læringsvei og karrierevei er tett koplet sammen, og der den enkelte raskt tar i bruk det en har lært. Det utnytter læringsevnen og –viljen og fungerer derfor svært godt overfor grupper som av ulike årsaker har opplevd nederlag i skolen. Det formelle utdanningssystemet – blant annet representert med fagopplæring i videregående skole – klarer i liten grad å trekke veksler på de metodene og det systemet som disse skolene utgjør. Dermed får vi et uhensiktsmessig skille mellom opplæring og rekruttering slik den foregår i sentrale deler av arbeidsmarkedet og slik den foregår i det formelle systemet.

Løsning: Vi må ha en fagopplæring som i praksis treffer og dekker behov i HELE arbeidsmarkedet, også der lærlingordningen i dag står svakt og mangler både rekruttering og forankring. Da må vi bygge fagopplæring på kjedeskoler og andre internopplæringsystemer.

Utfordring 3: Vi tilbringer stadig større deler av vårt liv innenfor utdanningssystemet. Vi utdanner oss stadig mer, og vi har en tendens til å utdanne oss innenfor en akademisk retning og på stadig høyere nivåer. Dette omtales til tider som "mastersyke", rett og slett fordi det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom de oppgaver som skal utføres i arbeidslivet, og ønsket om flere med masterutdanning. Utdanninger med manglende eller uklar relevans for arbeidslivet blir dermed et problem. Blant annet gjelder det for svært mange bachelorutdanninger. Det gjør kravene til relevans enda høyere av to grunner.

1. Det er viktig å forstå hva det en lærer kan brukes til i samfunnet utenfor. Det gir større motivasjon og letter innlæringen for mange. Flere vil oppleve mestring og faren for å falle fra minsker. En slik forståelse oppnås best gjennom et tett samarbeid med samfunnet rundt skolen.
2. Utdanningssystemet er ikke til for seg selv men for å dekke behov i samfunnet. Arbeidslivet er en av de aller største etterspørrene av den kompetansen som utvikles i utdanning. Både elever/studenter, lærere og arbeidsgivere må forstå hva utdanning på ulike nivå kan brukes til. Det må bygges inn i opplæringsmetodene, blant annet gjennom å bruke arbeidslivet som læringsarena underveis.

Løsning: Vi må gjøre utdanningssystemet – på alle nivåer – bedre i stand til å benytte arbeidslivet som alternativ læringsarena. Det kan skje gjennom å tilby praksis i arbeidslivet som en integrert del av utdanning også på tertiærnivå, eksempelvis gjennom å tilby alle studenter et semester i arbeidslivet som del av en bachelorgrad. Det kan også skje gjennom bruk av entreprenørskap i utdanning men en forutsetning er at alle lærere vet hvordan de skal legge til rette for det.

Vennlig hilsen
Hovedorganisasjonen Virke

Vibeke Hammer Madsen
Adm. direktør