

Spekters innspill til Produktivitetskommissjonen

Seminar om produktivitsutfordringene i offentlig sektor, 21. august 2014.

Norge ligger ifølge OECD under gjennomsnittet i Europa når det gjelder innovasjonsevne. Når inntektene fra olje- og gassproduksjonen om noen år avtar, sammenfaller det i tid med at statens utgifter på grunn av eldrebølgen øker sterkt. Spekter mener at videreføringen av et sterkt og forpliktende trepartssamarbeid er avgjørende for å sikre økt produktivitet i privat og ikke minst offentlig sektor..

Produktiviteten i norsk økonomi holdt seg godt oppe gjennom 1990-tallet og fram til midten av forrige tiår. De siste årene har imidlertid veksten i produktiviteten vært svak. I tillegg er produktivitsveksten ujevnt fordelt, med ca to prosent årlig i privat sektor og bare ca 0,5 prosent i offentlig sektor. Det er derfor et viktig arbeid Produktivitetskommissjonen nå er i gang med. I dette notatet kommer Spekter med noen innspill vi mener vil være viktige i kommissjonens videre arbeid.

Dårlig samsvar mellom folks forventninger og bidragsvilje

8 av 10 vil ifølge en befolkningundersøkelse ha velferd på samme nivå eller høyere i årene fremover (Opinion Perduco 2013). Vi vil altså verken ha større skoleklasser, lengre ventetid i sykehuskø, forsinket vei- og jernbaneutbygging eller reduserte trygdeytelser. Perspektivmeldingen konkluderer med at det er nødvendig at den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen må økes med 165 timer pr år dersom vi skal ha velferd på samme nivå som i dag. Samtidig viser befolk-

ningsundersøkelsen at halvparten av de spurte ikke ønsker å legge ned mer arbeidstid i løpet av karrieren, bare 6 av 10 vil betale mer skatt og 4 av 10 vil redusere arbeidsinnvandringen.

Det står med andre ord dårlig til med realitetsorienteringen. All erfaring viser at dersom vi skal få til oppslutning om endringer i samfunnet, må flest mulig ha forstått behovet for endring. Forståelse kommer best når fakta ligger på bordet. Dette er også trepartssamarbeidets måte å arbeide på når større endringer må til. Eksempler på dette er arbeidet som ble gjort i forbindelse med Pensjonskommissjonen, IA-avtalen og nå senest Holdenutvalget om konkurransevne.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen må bidra med fakta som kan anvendes i trepartssamarbeidet og i det offentlige ordskiftet, slik at vi får oppslutning om endringsbehov.

Arbeidstidsreglene hindrer produktivitsvekst

Perspektivmeldinger, statsbudsjett og andre offentlige utredninger slår fast at den gjennomsnittlige arbeidstiden må øke. Enten må vi jobbe flere år gjennom karrieren vår eller vi må jobbe flere timer pr uke i løpet av yrkesløpet - eller eventuelt en kombinasjon av dette. 40 prosent av norske kvinner jobber deltid, og 2/3 av disse sier de kunne ha jobbet mer og dermed bidratt til verdiskaping og produktivitet, dersom de hadde fått arbeidstiden tilpasset sitt behov og livssituasjon.

Kvinnene er velferdsstatens redning. Det er meningsløst at folk som trenger fri på tirsdager, må gå ned i 80 prosent stilling. Voksne mennesker må få kunne avtale med sjefen sin at arbeidsdagene av og til kan være litt lengre så lenge den ukentlige arbeidstiden ikke øker, og den daglige arbeidstiden ikke overskrider makslengden i Arbeidsmiljøloven.

I tillegg er arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser utformet slik at de kan virke direkte produktivitetshemmende. Det er for eksempel slik at en lokfører som kjører ettermiddagstoget fra Oslo til Bergen ikke kan gjøre morgentoget tilbake etter hovedreglene i loven. Driften av samfunnskritiske virksomheter innen både helse og samferdsel er avhengig av at det etableres avtaler med tillitsvalgte for å få driften til å gå rundt, selv om ordningene ligger godt innenfor yttergrensene i loven. Innen helseforetakene må slike avtaler inngås for hver arbeidsplan, selv om ordningene har vært brukt i årevis. Et eksempel på det er avtaler om 10 timers nattevakter, eller gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. En del av disse avtalene kan kun inngås i virksomheter med tariffavtale. Mindre virksomheter som har arbeidstidsordninger regulert i individuelle avtaler, har altså mindre handlingsrom til å etablere gode driftsordninger enn virksomheter med tariffavtale.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen må påvise hvordan dagens arbeidstidsregler hindrer utløsning av arbeidskraft og produktivitet.

Høy norsk lønnsvekst demper konkurranseevnen

Over en tiårsperiode har lønnsveksten i Norge vært på nesten 60 prosent. Dette er mer enn dobbelt så mye som hos våre handelspartnere og fire ganger mer enn i Tyskland. For hvert lønnsoppgjør som gjennomføres, øker forskjellen mellom lønnsnivået i Norge og lønnsnivået

hos de vi konkurrerer med. Holdenutvalget, som leverte sin innstilling før jul i fjor, konkluderte med at gapet i lønnskostnader mellom Norge og handelspartnerne ikke kan øke ytterligere, og på sikt må reduseres.

Lønnsoppgjøret 2014 er et skjebneår for norsk inntektspolitikk. NHO har i forståelse med LO anslått lønnsveksten i industrien til å bli på 3,3 prosent, og oppgjør etter oppgjør har deretter lagt denne rammen til grunn. Spekter håper dette har vært til inspirasjon og eksempler til etterfølgelse for de lokale oppgjørene for funksjonærer og ledere i privat sektor som skal gjennomføres utover høsten. Hvis lønnsveksten ikke flater ut, vil norsk næringsliv slite i konkurransen. Dette vil på sikt også være en trussel for velferdsstaten.

I privat sektor er det en sammenheng mellom lønnsvekst og produktivitetvekst. I offentlig sektor importeres rammen fra privat sektor, som altså reflekterer en produktivitetvekst, direkte inn i lønnsoppgjøret uten noen forutsetning om tilsvarende produktivitetvekst i offentlig sektor.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen gjennom eksempler og dokumentasjon må videreføre Holdenutvalgets konklusjoner om at lønnsveksten i Norge må dempes, og samtidig understreke at sammenhengen mellom lønnsvekst og produktivitetvekst også må gjelde for offentlig sektor.

Potensial for utskilling av offentlig tjensteproduksjon

Det er nå 25 år siden Hermansenutvalgets NOU «En modernisert stat» konkluderte med at en storstilt omstilling av offentlig sektor var nødvendig. Deretter har over 200 000 arbeidsplasser blitt flyttet ut av offentlig sektor og over i foretak eller aksjeselskap.

Rapporten «Fra vesen til virksomhet» (vedlagt) som Kåre Hagen utarbeidet på oppdrag fra Spekter da han jobbet på BI i 2008, dokumenterte at disse omstillingene har vært vellykket. Kvaliteten på tjenestene har blitt bedre, de ansatte trives og den politiske styringen har ikke blitt svekket. Offentlig tjenesteproduksjon som tidligere var utgifter på statsbudsjettet, er nå inntektsgivende.

Det har skjedd en betydelig omstilling, der den norske modellen har bevist sine kvaliteter. Fagbevegelsen har bidratt konstruktivt, og arbeidsgiver og myndigheter har lagt til rette for omstilling under trygghet. Det er fremdeles betydelig potensial for utskilling av offentlig tjenesteproduksjon. Reformpausen fra de siste årene bør nå være over.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen bør gjennomgå hvilke deler av den offentlige tjenesteproduksjonen som kan omstilles gjennom å skilles ut i selskap eller foretak, eller konkurranseutsettes slik at flere tilbydere kan konkurrere om oppdragene. All erfaring viser at kvaliteten og produktiviteten økes når det er konkurranse om oppdragene.

Pensjonsreformen må gjennomføres også i offentlig sektor

Pensjonsforliket på Stortinget feirer 10 år til neste år. Pensjonsreformen er et ofte brukt eksempel på styrken i den norske modellen. Likevel er det kun levealderjustering som er gjennomført i offentlig tjenestepensjon. Det betyr at de 800 000 arbeidstakerne i Norge som har offentlig tjenestepensjon ennå ikke er fullt ut omfattet av pensjonsreformen.

Et av målene med denne reformen var å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet. Reformen er en suksess for privat sektor, der flere og flere jobber stadig lengre.

Det er helt nødvendig at vi også får dette til i offentlig sektor.

En farlig myte som også lever i beste velgående, er at de offentlig ansatte får 66 prosent av sluttlønn i pensjon. Dette gjelder imidlertid bare ansatte født før 1959. En sykepleier født i 1990 vil for eksempel bare få 47,3 prosent i pensjon når hun må gå av ved særaldersgrensen på 65 år

Dagens ordning er også uforutsigbar for virksomhetene. Utgiftene til offentlig tjenestepensjon har steget raskt, spesielt i helseforetakene og kommunesektoren. Større forutsigbarhet med hensyn til fremtidige utgifter er derfor svært viktig. Spekter har en rekke medlemsvirksomheter som tidligere var en del av den statlige forvaltningen og som derfor har videreført offentlig tjenestepensjon. Kostnadene knyttet til dette kan true viktige velferdstilbud, da store deler av virksomhetenes økonomi blir låst opp til pensjon. Det er derfor avgjørende at pensjonsreformen gjøres gjeldende også for dem.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen bør dokumentere hvor viktig det er at den ytellesbaserte pensjonsordningen i offentlig sektor utvikles i sin nåværende form og erstattes med en ordning som både bidrar til gode pensjonsordninger for de ansatte samtidig som den gir forutsigbarhet for virksomhetene.

Nok arbeidskraft er og blir avgjørende

Som sagt vil oljeinntektene avta, og i løpet av noen få tiår blir det 30 prosent færre arbeidstakere bak hver pensjonist. Vi vil få enorme utfordringer innen helse, pleie og omsorg. Samtidig skal det bygges infrastruktur, post og pakker skal frem, togene skal kjøre, butikkene skal holde åpne og verdiskapning i konkurranseutsatt vare- og tjenesteproduksjon skal helst øke. Til dette trengs arbeidskraft. Det er avgjørende at produktivitetskommissjonen bidrar til å tegne dette bildet på en måte som gjør at flest mulig

nikker samstemt, og som bidrar til at endringer i organisering og arbeidsliv kan gjennomføres på en god og smidig måte i rett tid.

Spekter beregnet i 2011 "Arbeidskraftsfond innland" (vedlagt) for å illustrere verdien av arbeid og se dette i forhold til verdien av oljeformuen. Til grunn for beregningen lå blant annet effekten av å få kvinner til å jobbe mer, flere til å jobbe lenger før pensjonsalder og å redusere sykefraværet. Med realistiske antakelser om potensialet for disse områdene, anslo vi at Arbeidskraftsfond – innland kunne øke sin verdi med mellom 5 000 og 6 000 milliarder.

Kontroll og tilsyn kan begrense innovasjon og produktivitet

Kontroll og tilsyn er nødvendig for å hindre lovbrudd og for å sikre et seriøst og velfungerende arbeidsliv. Samtidig er rendyrket rolleforståelse avgjørende for at tilsynsmyndigheten skal ha legitimitet og tillit. Det er en selvfølge at tilsyn innimellom skal komme uanmeldt for å kontrollere at alt er som det skal. Men når granskninger og tilsyn kommer hyppig selv om det ikke er mistanke om noe galt, kan ledere og medarbeidere bli mer opptatt av oppfølging og kontroll, enn av å utvikle gode tilbud til kunder og befolkning.

Over 10.000 kontrollører

Ulike offentlige kontroll- og tilsynsorganer syselsetter nå over 10.000 ansatte. Omfanget av kontroll og revisjon må avveies, slik at verdiskapning ikke blir skadelidende og fokus rettes mer mot kontroll enn mot innovasjon og produktivitet.

Kontrolliver utfordrer innovasjon og produktivitet

Den norske måten å lede på har imidlertid blitt sterkt utfordret av nullfeilfokus de siste årene. Lederne i mange av Spekters medlemsbedrifter forteller at kontrolliveren utfordrer det norske

ledelsesidealet. De ser behov for å utvikle stadig nye systemer for oppfølging og kontroll. Enkelte etablerer også egne staber for å være forberedt når kontrollørene kommer.

Faren er at fokuset på å slippe anmerkninger fra ulike revisjonsteam, gjør at ledernes mulighet til å utvikle kultur for innovasjon og kreativitet svekkes. Dette vil også hindre produktivitetsvekst. Det er en trusel mot den norske ledelsesmodellen dersom lederne blir mer opptatt av å rapportere, dokumentere og unngå å gjøre feil, enn å tilrettelegge og inspirere til selvstendig oppgaveløsning.

Et skritt i riktig retning, vil være å se nærmere på om jakten på avvik er i ferd med å hindre kreativitet og dermed også produktivitet i det norske arbeidslivet.

Tillit og samarbeid under press

I norsk arbeidsliv har lederne helt siden samarbeidsprosjektene på 1960-tallet lagt vekt på å gi medarbeiderne tillit og kompetanse fremfor rutineprogramer og detaljstyring. Ledelsesidealet er å lykkes i samarbeid med de ansatte. Norske arbeidstagere må ikke spørre sjefen om de kan bruke sunn fornuft når prosedyren ikke passer til å løse et spesielt problem. De bygger ikke blindt etter tegningen når de ser at den har feil. Medarbeidere som gis tillit og autonomi, tar ansvar og blir selvstendige.

Slik har vi fått gode vekstvilkår for innovasjon, kvalitet, produktivitet, læring og faglig variasjon i arbeidslivet. For lederen er det oftest nok å forsikre seg om at medarbeiderne har kompetanse og ferdigheter til å løse arbeidsoppgavene. Resultatet har vært to prosent årlig produktivitetsvekst og en fremdeles konkurransedyktig industri til tross for en historisk høy lønnsvekst. I offentlig sektor er produktivitetsveksten lavere, og har ligget på 0,5 prosent i året.

Vi er stolte av et åpent samfunn med høy grad av innsyn og åpne beslutningsprosesser. Dette har også lagt et grunnlag for at særinteressene får betydelig oppmerksomhet og øker dermed sin relevans. Hva som skjer på et hvert trinn i beslutningsprosessene blir "ferskvare" i media hver dag.

Samtidig begrunner endringer i styringssystemer, krav til sikkerhet og andre krav som stilles til offentlige virksomheter, at reguleringene og rapporteringskravene øker. Jo flere krav som stilles og jo mer regelstyring som supplerer de tradisjonelle målstyringssystemene, jo større er muligheten for å gjøre feil.

Feil, både små og store, er alltid godt nyhetsstoff. Påpeking av feil, eller påstander om feil er også et effektivt virkemiddel for å stoppe eller forsinke beslutningsprosesser. Regelverkene har tilsyns- og ombudsordninger som en naturlig konsekvens. Alle disse forvaltningsorganene vil også kunne berettige sin eksistens ved å finne feil og justere eller "arrestere", eller legge funnene ut i det åpne rom, hvor feil er medienes ferskvare.

Gjørvtommisjonen stilte spørsmål ved lederens handlingskraft og gjennomføringsevne. Vi mener "Finn fell feil kulturer" hos tilsynsaktørene, brannmurene som bygges i virksomhetene for ikke å gjøre feil, og alle særinteressenes mulighet til å intervensjonere i beslutningsprosesser ved å peke på mulige feil, bidrar til at produktiviteten ikke er god nok.

Kontroll og tilsynsaktørene har bygget seg opp gjennom noen år. Vi tror tiden er inne til en bred gjennomgang av dette systemet nå, for å rasjonalisere i selve tilsyns- og kontrollfunksjonene, for å gjennomgå metoder og rapporteringskrav og for å gjøre en analyse av hvilke virkninger for tunge tilsyns- og kontrollregimer har på lederens evne til innovasjon, risiko, ny-

tenkning, handlingskraft og gjennomføringsevne.

Spekter mener at Produktivitetskommissjonen bør utrede hvorvidt omfanget av kontroll- og tilsynsvirksomhet i norsk arbeidsliv hindrer innovasjon og kreativitet – og dermed produktivitet, og om kontroll- og tilsynsvirksomheten kan begrenses uten at det setter sikkerhet og kvalitet i fare. Det bør vurderes nærmere om den lavere produktivitetsveksten i offentlige sektor har sammenheng med sektorens kontroll- og tilsynsmetoder.

Det må bli enklere å komme seg på jobb

Et viktig mål i nærings- og arbeidslivspolitikken er å sikre nok arbeidskraft til både privat og offentlig sektor, slik at vi også i fremtiden legger til rette for høy økonomisk verdiskaping og velferdstjenester i verdensklasse. Da er det avgjørende at samferdselspolitikken målrettes, slik at arbeidsreisene foregår så raskt og effektivt som mulig.

I 1980 brukte vi i gjennomsnitt 52 minutter pr dag på å komme oss til og fra arbeidet. I 2010 brukte vi 61 minutter på arbeidsveien. En viktig forklaring på økningen i reisetid, er at man ikke har bygd ut infrastrukturen slik at den holder tritt med økningen i antall sysselsatte. Det blir køer når mange flere folk skal på jobb uten at veiene, jernbanen og kollektivtransporten får større kapasitet.

Dette bildet forsterkes ytterligere i pressområdene der arbeidsplassene skapes og mye av den nye innovasjonen skjer. I tillegg har utviklingen i arbeidsmarkedet ført til at arbeidsplassene sentraliseres uten at folk flytter etter - blant annet på grunn av boligprisene i storbyene.

Det haster med kollektivutbygging

Befolkningsveksten i og rundt storbyene er svært stor. Hver dag øker innbyggertallet med 60 innbyggere i Oslo og Akershus hver dag, i 2012 økte innbyggertallet på Nord-Jæren og i Bergen med henholdsvis 13 og 11 innbyggere daglig. Alle disse skal igjen forflytte seg mellom hjem, jobb og fritidsaktiviteter.

I InterCity-området på Østlandet økte befolkningen med 2713 per måned i fjor. I 2060 vil nesten halvparten av Norges befolkning bo innenfor InterCity-området. Dette viser hvor samferdselsutfordringene vil være størst fremover, og det innebærer et betydelig behov for effektive transportløsninger i dette området.

I den siste nasjonale transportplanen, ble det flagget ambisjoner om dobbeltspor i hele InterCity-triangelet og på Ringeriksbanen innen 2030. Spekter mener det bør vurderes om dette prosjektet bør forseres med tanke på å sikre innbyggerne bedre og mer effektivt kollektivtilbud.

Kortere reisetid = mer arbeidskraft

Over halvparten av de spurte i en Norstat-undersøkelse Spekter fikk utført i 2012, sier de ville ha jobbet mer om reisetiden hadde vært kortere. To tredjedeler oppga i tillegg at reisetiden ville være avgjørende dersom de skulle bytte jobb. Både privat og offentlig sektor krever stadig større omstillingsdyktighet for hvert år som går. Flexibilitet i arbeidsmarkedet er nødvendig, derfor er det avgjørende at samferdsels- og arbeidslivspolitikken sees i sammenheng.

Bedre infrastruktur gir høyere produktivitet

Bedre infrastruktur vil bidra til høyere produktivitet, fordi det gir bedre muligheter til å koble tilgjengelig kompetanse med behovet for kompetanse. Siden den tilgjengelige kompetansen og behovet ikke nødvendigvis er på samme sted, vil bedre infrastruktur bidra til en bedre kobling

mellom tilbud og etterspørsel på kompetanse, noe som fremmer produktiviteten.

Godstransport på skinner frigjør arbeidskraft til persontransport

CargoNet fikk 23.mai 2014 kjøre et 673 meter langt godstog på Sørlandsbanen. Én togfører flyttet 74 containere fra Oslo til Kristiansand og Stavanger, en jobb man ellers ville trenge 37 trailersjåfører for å gjøre.

Med sterk befolkningsvekst i byene trengs stadig flere bussjåfører. Flytting av gods fra vei til jernbane kan frigjøre sjåfører til å kjøre buss. Hvis man bygger ut flere lange kryssingsspor på jernbanen, blir godstogene både mer konkurransedyktige og enda mer effektive enn i dag, hvor de aller fleste togene må være under 500 meter lange.

Spekter mener at Produktivitetskommisjonen bør se nærmere hvilken effekt en forsert utbygging av større infrastrukturprosjekter (som f.eks. IC-triangelet) har på produktiviteten i så vel offentlig som privat sektor.