

PERSPEKTIV- NOTAT



PRODUKTIVITET FOR FRAMTIDIG VELFERD



FORORD: HVA ER PRODUKTIVITET?

Høy produktivitet er bra samfunnet og for vår velstand. Produktivitet handler om hvor mye vi får ut av innsatsfaktorene i økonomien – altså vår arbeidskraft og våre investeringer.

Det er flere veier til høy produktivitet, på samme måte som det er flere veier til et godt samfunn. Jo sterkere vekst vi har, jo høyere velstand og jo mer har vi også å fordele. De fleste vil også være enige i at et godt samfunn er bærekraftig og omstillingsdyktig av hensyn til fremtidige generasjoner, og fordelende og inkluderende av hensyn til nåtiden.

I Norge har vi i dag høy produktivitet. Veksten har avtatt noe de siste årene. Dette er blant annet relatert til svak vekst hos våre handelspartnere, og sterk produktivitsvekst i Norge frem mot 2005. Ny teknologi og kunnskap øker produktiviteten. Både i privat og offentlig sektor er mye av produksjonen og mange av tjenestene som tidligere var basert på manuell betjening i dag automatisert og digitalisert. Teknologiske skift blir viktig for produktivitet også i framtida.

Perspektivmeldingen viser at for å kunne finansiere velferdstjenester også i framtida er vi nødt til å finne måter å effektivisere offentlige tjenester. Produktivitet i offentlig sektor er vanskelig å måle, men litt forenklet må vi løse flere oppgaver med færre hender. Produktivitsvekst i næringslivet øker eksportinntekter, inntekter, og skatteinntekter til fellesskapet. Men den samme produktivitsveksten legger også press på lønningene i offentlig sektor – som følger generell lønnsvekst. Det betyr at hvis produktivitsveksten er høy i privat og ikke offentlig sektor, da vil økte lønnskostnader i offentlig sektor likevel gi finansieringsutfordringer.

Mulighetene for produktivitsvekst er forskjellig mellom ulike sektorer og typer virksomhet. En del offentlige tjenester krever tid og tilgjengelighet fra dem som yter tjenesten for at kvaliteten skal være god. For eksempel er det grenser for hvor mange barn det kan være per ansatt i barnehager hvis hvert enkelt barn skal bli sett. Det er likevel mulig å øke produktiviteten i velferdstjenestene igjennom mer effektiv organisering og bedre bruk av de ansattes tid og kompetanse. Da er det viktig at vi bruker teknologien smart slik at den frigjør menneskelige ressurser til oppgaver der menneskelige ressurser er nødvendig. Et eksempel er teknologi som kan hjelpe flere eldre til å klare seg hjemme selv lengre. Det kan øke både livskvalitet og spare kostnader.

Produktivitet er ikke det endelige målet for samfunnet vårt. Vi ønsker høy produktivitet for å få mest mulig ut av ressursene våre. Men ikke for enhver pris. I teorien kunne man se for seg at en enkelt gruppe var så produktiv at deres verdiskaping og skatteinntekter var tilstrekkelig til å forsørge hele resten av befolkningen. Er det et godt samfunn? Dersom det er slik at økende produktivitet også øker andelen som faller utenfor arbeidsmarkedet har dette både en økonomisk kostnad i form av ytelser som de som jobber må betale, og en sosial kostnad i form av økende avstand mellom de som mottar og de som bidrar. Produktivitetskommisjonen sier det slik: *«Inkludering av grupper i randsonen av arbeidsmarkedet vil kunne øke arbeidstilbudet. Dette vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsomhet, selv om høyere sysselsetting blant eldre, innvandrere, uføre og syke isolert sett trolig vil redusere den målte gjennomsnittsproduktiviteten»* (NOU 2015:1, s. 59).



Et arbeidsmarked som kun har plass til de mest effektive arbeidstakerne vil gi høyere produktivitet, men vil samtidig ha store sosiale og samfunnsøkonomiske kostnader. Høy produktivitet må derfor kombineres med et inkluderende arbeidsliv og høy sysselsetting.

Det er mange måter å oppnå høy produktivitet på. USA blir, helt riktig, trukket fram som eksempel på en omstillingsdyktig økonomi med høy produktivitet. Men lave skatter og et fleksibelt arbeidsmarked er nødvendigvis ikke hele historien. Mange forskere i USA peker på for eksempel at investeringer i utdanning og en stor middelklasse har vært blant nøkkelfaktorene til høy produktivitet i amerikansk økonomi.

Forskning på den nordiske modellen, blant annet i prosjektet NordMod, viser at små inntektsforskjeller, et regulert arbeidsmarked med høy organisasjonsgrad, sammen med gode offentlige velferdsordninger som kan forklare mye av Norges og de andre nordiske landenes suksess. Samarbeid mellom partene i arbeidslivet og involvering av ansatte i omstillingsprosesser er styrker ved norsk arbeidsliv.

Likevel har regjeringen her hjemme argumentert for at vekstfremmende skatteutt, avregulering og økt konkurranse i offentlig sektor er blant tiltakene som kan bidra til å heve produktiviteten. Skatteutt kan kanskje være vekstfremmende på kort sikt, men vil gi mindre penger til velferdstjenester, som har spilt en viktig rolle for det høye produktivetsnivået i norsk økonomi.

Regjeringen satte vinteren 2014 ned en produktivitetskommisjon for å analysere utviklingen og komme med forslag til hva som kan bedre produktivetsveksten i norsk økonomi. I sin første rapport har kommisjonen kartlagt utviklingen og kommet med mulige tiltak innen sektorer som utdanning, landbruk og samferdsel. Dette er viktig, og viser at produktivitet handler om hvordan vi forvalter hele samfunnet vårt. Når vi nå skal i gang med å utforme politikk for økt produktivitet er det viktig å ha en helhetlig tilnærming. Dette for å sikre at vi ikke innfører enkelttiltak som styrker produktiviteten på kort sikt i enkelte bedrifter eller sektorer, men som svekker produktivetsutviklingen og verdiskapningen totalt sett.



INNHold

1. Innledning	5
2. Bakgrunn	6
2.1 Norsk produktivitetsutvikling.....	6
3. Hva skal vi med produktivitet?.....	9
3.1 Hvordan måles produktivitet?.....	9
3.2 Er høyere produktivitet alltid bedre?.....	10
4. Hva bidrar til produktivitet?.....	13
4.1 Økonomifaget gir ingen klare svar	13
4.2 Hvilke land er vinnerne?	16
4.3 Hva har bidratt til Norges høye produktivetsnivå?	18
4.3.1 Små forskjeller er lønnsomt	19
4.3.2 Velferdsordninger smører hjulene	21
4.3.3 Samarbeid bidrar til omstilling og innovasjon på virksomhetsnivå.....	22
4.3.4 Balanse mellom fleksibilitet og trygghet	24
4.3.5 Tillit er en viktig ressurs	25
4.3.6 Samarbeid om kompetanseheving i arbeidslivet.....	26
5. Hva kan vi gjøre for å bedre produktiviteten i Norge?	28
5.1 Fortsatt investere i den nordiske modellen.....	29
5.1.1 Tiltak for å øke kompetansen i arbeidslivet.....	29
5.2.2 Sikre fortsatt sterkt partssamarbeid.....	31
5.2 Tiltak i offentlig sektor	31
5.2.1 Utviklingsmodeller basert på samarbeid og tillit	32
5.2.2 Automatisere der det er mulig	34
5.3 Privat sektor: Legge til rette for økt omstilling og innovasjon	36
6. Konklusjon.....	37
7. Sluttnoter	41



1. Innledning

Norge toppe OECD-statistikken over produktive land. I likhet med andre europeiske land har imidlertid også norsk økonomi opplevd lavere produktivitsvekst siden midten av 2000-tallet. Dette var bakgrunnen for at regjeringen nedsatte en produktivitetskommisjon vinteren 2014, etter inspirasjon fra Danmark. Kommisjonen kom med sin første delrapport 10. februar 2015. I arbeidets Fase II har kommisjonen signalisert at den særlig vil jobbe med en kunnskapsbasert økonomi, bedre bruk av arbeidskraftressursene og tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor. Dette arbeidet vil ferdigstilles i begynnelsen av 2016.

I tillegg til Produktivitetskommisjonen må Regjeringen forholde seg til Perspektivmeldingen, som tydelig viser at videreføring av gode velferdstjenester i framtida vil kreve betydelige produktivitsforbedringer i offentlige velferdstjenester. Dette drøfter vi mer inngående i notatet «Vi har råd til framtida» fra oktober 2015.

Produktivitskommisjonen peker på at den nordiske modellen har bidratt til høy produktivitet. De har imidlertid ingen analyse av hvordan samspillet mellom de ulike elementene i den nordiske modellen bidrar til økt produktivitet og forutsetningene for modellen. Dette samspillet er grundig analysert i forskningsprosjektet NordMod 2013¹. Den norske modellens særtrekk og organisering er en viktig del av historien om norsk produktivitet, og drøftes også i dette notatet.

Et for snevert fokus på hva som bidrar til produktivitet kan fort undergrave forhold som har vært viktig for et høyt produktivitsnivå i Norge. Regjeringen har i Statsbudsjettet for 2016 lagt opp til økt bruk av oljepenger for å finansiere skattelette som skal stimulere økonomisk aktivitet. Skattelett gir mindre penger til blant annet investeringer i forskning, utdanning og infrastruktur. Fordi velferdstjenester fordeles likt mens skattebelastninger er høyere for de rikeste, vil skattelett som tilsvarer samme velferdskutt gi mer til de rike og mindre til de fattige². Flere studier har funnet at økt ulikhet svekker produktivitsutviklingen. En viktig årsak er at forskjeller i inntekt er forbundet med forskjeller i muligheter, blant annet til å ta utdanning.

Det høye produktivitsnivået i norsk økonomi er et resultat av rekke forhold. Viktige faktorer er en stabil makropolitikk, en høyt utdannet arbeidsstokk og et kapitalintensivt næringsliv. Dette er forhold som går igjen i mange land, og som det er liten uenighet om at bidrar til produktivitet. Mer spesielt for de nordiske landene er universelle velferdsordninger og et arbeidsliv med høy grad av læring og samarbeid mellom partene, elementer i den såkalte «nordiske modellen». Tillit til samfunnets institusjoner og i arbeidslivet blir også framhevet som en viktig grunn til at de skandinaviske landene skiller seg positivt ut.

Selv om mye er bra, er det selvsagt grunn til å se om ting kan gjøres bedre. Norsk økonomi er i endring og står ovenfor flere utfordringer i årene som kommer: Et mer internasjonalt arbeidsmarked og en aldrende befolkning setter den nordiske modellen på prøve. Klimaendringene betyr behov for endringer i næringsstruktur og hva som produseres. Tiltak som legger til rette for omstilling og økt produktivitsvekst vil gjøre det enklere å møte disse.

I sin første rapport har Produktivitetskommisjonen kartlagt utviklingen og sett på tiltak som kan heve produktiviten i en rekke sektorer som utdanning, landbruk og samferdsel. Selv om det er viktig å se



på hvordan effektiviteten kan forbedres i disse sektorene, vil ikke dette være fokus i dette notatet. Vi ønsker i dette notatet å synliggjøre forhold ved den «nordiske modellen» som har bidratt til høy produktivitet. Dette bør være utgangspunktet i produktivetsarbeidet. Det er også viktig å minne om at produktivitet ikke er et isolert mål eller et mål i seg selv. Produktivitet handler om å få mest mulig ut av ressursene, for igjen å sikre et godt samfunn. Da kan vi heller ikke drøfte produktivitet isolert fra andre sentrale veivalg og fra sektorpolitikk, skatteregime, offentlig forvaltning og velferd.

Vi vil i dette notatet først se nærmere på utviklingen i produktivitet, hvordan vi måler produktivitet og de ulike begrensningene knyttet til produktivetsbegrepet. Deretter går vi igjennom forskning på hva som gir produktivetsvekst og ser på erfaringer fra andre land, før vi ser på hva som har gitt høy produktivitet i Norge. Til slutt presenterer vi tiltak som kan bidra til økt produktivetsvekst i Norge.

2. Bakgrunn

I dette kapitlet vil vi gå gjennom produktivetsutviklingen i norsk økonomi og peke på noen av årsakene til denne utviklingen. Som vi skal vise, skyldes deler av nedgangen finanskrisen i årene 2008/2009. Endringer i investeringer og næringsstruktur spiller trolig også en rolle. Videre skal vi se at det er store forskjeller mellom sektorer når det gjelder utviklingen i produktivitet.

2.1 Norsk produktivetsutvikling

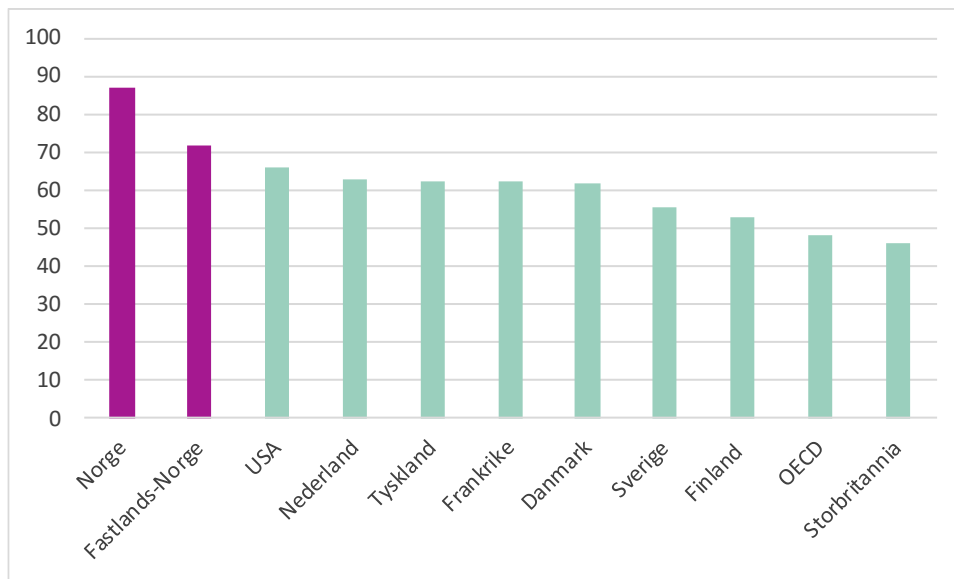
Norsk økonomi er svært produktiv. Målt i arbeidsproduktivitet (produksjon per arbeidstime) viser OECD sine tall at Norge har det nest høyeste produktivetsnivået i OECD etter Luxembourg (se fig 1). Selv når oljesektoren holdes utenfor, ligger Norge fremdeles 50 prosent høyere enn OECD-gjennomsnittet og 15-30 prosent høyere enn i Danmark og Sverige. Dette er de samme tallene som produktivetskommisjonen legger til grunn.

Ny SSB-forskning³ viser at norsk økonomi er noe mindre produktiv enn hva OECD-tallene gir inntrykk av. Årsaken er blant annet at OECD-tallene påvirkes av endringer i eksportpriser over tid. Funnene fra SSB viser at måling og sammenlikninger av produktivitet på tvers av land er vanskelig. Det pågår derfor også diskusjoner i mange land om dette.

Norge mister topplasseringen i SSBs nye analyse, men hovedbildet forandres ikke: Norsk produktivitet er fremdeles godt over gjennomsnittet i OECD⁴. Det er derfor ingen grunn til å endre hele virkelighetsbeskrivelsen av Norge som et effektivt og lønnsomt samfunn.



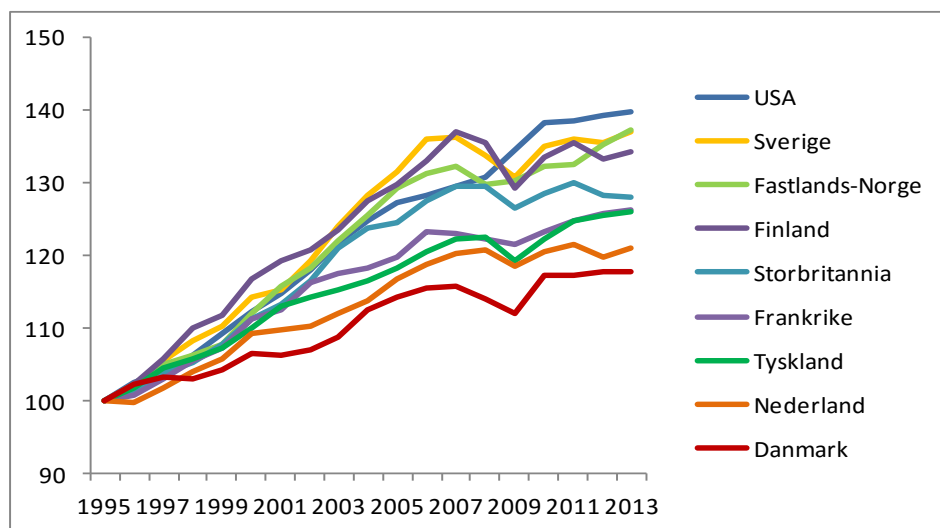
Figur 1: Arbeidsproduktivitet målt som bruttonasjonalprodukt per timeverk i utvalgte OECD-land i 2013. Kilde: OECD.



Men selv om norsk produktivitet er høy, er altså *veksten i produktiviteten* noe lavere enn tidligere: Norge har i likhet med andre europeiske land hatt en lavere produktivetsvekst siden midten av 2000-tallet.

Figur 2 viser utviklingen i arbeidsproduktivitet i noen utvalgte land i perioden 1995 til 2013. Som figuren viser flatet produktivetsveksten ut i flere land på midten av 2000-tallet. Dette har særlig vært tilfelle i en del europeiske land, som Danmark, Nederland og Storbritannia. Produktivetsutviklingen i Fastlands-Norge har vært høyere enn disse, og mer på linje med utviklingen i Sverige og USA.

Figur 2: Prosentvis vekst i bruttonasjonalprodukt per timeverk i 1995-2013, 1995=100. Kilde: OECD



Nedgangen må sees i sammenheng med fallet i økonomiene etter finanskrisen som begynte i høsten 2007. Krisen gjorde etterspørselen etter varer og tjenester mindre. Det gjorde at produksjonsutviklingen var svak i årene 2008 til 2011. I 2009 falt produksjonen i Norge. Fordi mange bedrifter forventet at krisen ville gå over, valgte de likevel å beholde mange ansatte. Summen av dette ble mindre produksjon per arbeidstaker, med andre ord et fall i produktivitetens utviklingen. Dette var et fenomen i flere europeiske land. Utviklingen i USA og Spania skiller seg ut (som vi skal se mer på i kapittel 3.2: Vil vi alltid ha høyere produktivitet?).

Som figuren viser har produktivetsveksten i norsk økonomi tatt seg opp igjen etter finanskrisen. Produktivetsveksten er likevel noe lavere enn før finanskrisen. En grunn til det kan være at bedrifter har blitt mer forsiktige med å investere etter krisen. Om dette vedvarer kan det føre til lavere vekst i arbeidsproduktiviteten framover.

Nedgangen kan også skyldes mer strukturelle forhold. I et lengre perspektiv har, som produktivetskommissjonen viser, produktivetsveksten variert rundt et lavere nivå siden begynnelsen av 70-tallet sammenliknet med de fire foregående tiårene. Veksten tar seg opp på 90-tallet, for så å bli noe lavere igjen i årene etter 2005.⁵

De siste 30 til 40 årene har det vært en dreining fra industri og annen vareproduksjon mot tjenesteytende næringer, som erfaringsmessig har lavere produktivetsvekst. Dette er en del av en langsiktig trend som går igjen de fleste rike land. Arbeidsinnvandringen etter EU/EØS-utvidelsen kan ha forsterket denne trenden. Holden III-utvalget peker på at lavere lønnsvekst innenfor deler av norsk økonomi som følge av økt arbeidsinnvandring har gitt rom for en sterkere vekst i næringer med relativt lav produktivitet.⁶

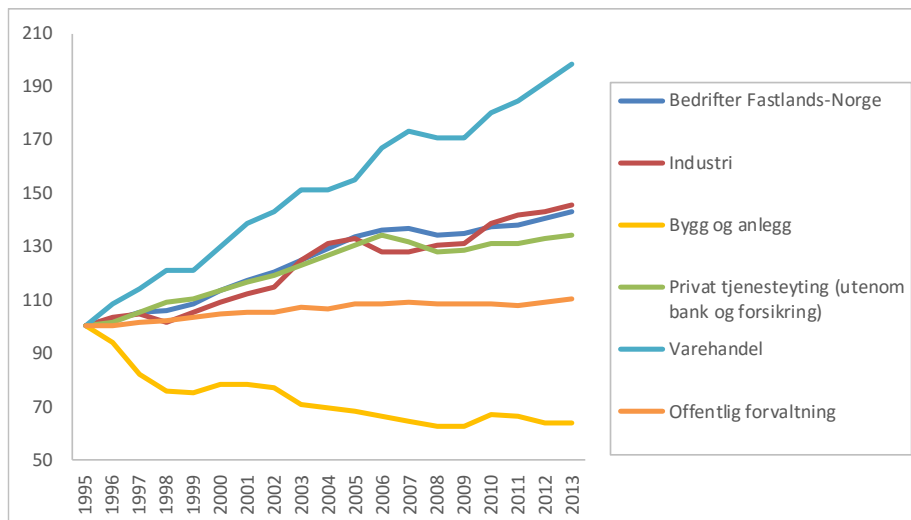
I vurderingen av hva som er årsaken til nedgangen i produktivetsveksten, er det viktig å skille mellom utviklingen i ulike sektorer. Som figur 3 viser, har mange næringer fremdeles høy produktivetsvekst. Varehandel skiller seg ut og har hatt en formidabel produktivetsvekst de siste 20 årene. Veksten henger sammen med digitalisering, bedre logistikk og store omorganiseringer i bransjen på 90-tallet, som blant annet innebar en overgang fra små butikker til supermarked.

Det er også store forskjeller mellom ulike typer tjenester. En del tjenester har i likhet med varehandel opplevd en formidabel produktivetsøkning som følge av at de har tatt i bruk IKT. Produktivetskommissjonen peker på studier som viser at tjenesteytende næringer ikke nødvendigvis skiller seg fra andre næringer, men at produktiviteten har vært vanskelig å måle.⁷

Den største nedgangen i produktivetsvekst har vært i deler av privat tjenesteyting og bygg- og anleggsbransjen. Det er flere kilder til målefeil i beregningen av bruttoproduktet i byggebransjen, som gjør at utviklingen må tolkes med forsiktighet⁸.



Figur 3: Produktivetsutviklingen i ulike sektorer i perioden 1995-2013. Kilde: SSB



3. Hva skal vi med produktivitet?

Produktivitet blir ofte framstilt som et overordnet bilde på hvordan det går i økonomien. Ergo er økt produktivitet et mål for et samfunn. Det er imidlertid ikke så enkelt. I denne delen av notatet vil vi diskutere betydningen av begrepet produktivitet. For det første vil vi problematisere ulike måter å måle produktivitet og utvikling i produktivitet på. Videre vil vi vise at produktivitet ikke er et mål i seg selv. Produktivitet er én av flere faktorer som påvirker den økonomiske bærekraften og livskvaliteten i et samfunn.

3.1 Hvordan måles produktivitet?

Produktivitet kan defineres som «forholdet mellom de ressursene som settes inn i produksjonen og det som kommer ut av produksjonen».

To vanlige mål på produktivitet er «arbeidsproduktivitet» og «totalfaktorproduktivitet». Arbeidsproduktivitet er verdiskapningen for en gitt arbeidsinnsats, det vil si hvor mye vi får ut av hver arbeidstime. Totalfaktorproduktivitet er hvor mye som produseres gitt både antall arbeidstimer og mengden kapital som puttes inn i produksjonen.

Økt faktorproduktivitet oppnås gjennom å ta i bruk ny teknologi, og gjennom å finne nye og mer effektive måter å organisere arbeidet på. Arbeidsproduktiviteten kan også økes gjennom investeringer i nytt kapitalutstyr.

Siden totalfaktorproduktivitet tar hensyn til både bruken av arbeid og kapital kan det sies å være et mer presist mål på produktivitet. Arbeidsproduktivitet er likevel det mest brukte. Grunnen er at totalfaktorproduktivitet er vanskeligere å beregne enn arbeidsproduktivitet. Arbeidsproduktivitet er også lettere å sammenlikne på tvers av land. Som produktivitetskommissjonen viser følger veksten i



arbeidskraftproduktivitet og total faktor produktivitet hverandre nært, slik at de vil gi et tilsvarende bilde av produktivitetens utviklingen⁹. Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger er ikke et mål på produktivitet, men blir også brukt som indikator på produktivitet.

Arbeidsproduktivitet er heller ikke alltid like lett å måle. Vanligvis beregnes arbeidsproduktivitet som bruttoprodukt i faste priser per timeverk. Brutttoprodukt i faste priser er her et mål på den reelle verdiskapningen, det vil si verdien av produksjonen justert for prisendringen. Antall timeverk er rimelig greit å telle. Vanskeligere er det å etablere gode målstørrelser for den reelle verdien av det som produseres. En grunn til det er at det er ikke så lett å fange opp kvalitetsforbedringer i statistikken. For eksempel er det klart at kvaliteten på en datamaskin til 5000 kroner i dag er mye høyere enn kvaliteten på en maskin til samme pris for ti år siden, men hvor mye mer «datamaskin» vi får for pengene er vanskelig å anslå.¹⁰ Når produktiviteten skal sammenliknes på tvers av land blir det enda mer komplisert. For å kunne sammenlikne produksjonen på tvers av land er det nødvendig å justere for ulikt prisnivå. Som den SSB-analysen¹¹ beskrevet i avsnitt 2.1 viser er dette utfordrende og kan være en kilde til målefeil.

Målene på produktivitet som er beskrevet over gjelder privat sektor, og fungerer ikke i offentlig sektor. For offentlige tjenester er det ikke like enkelt å verdsette verdiene av varene og tjenestene, fordi de ikke omsettes i et marked. Det finnes derfor i dag ingen dekkende mål for produktivitetens utviklingen. I offentlig sektor har det vanlige vært å bruke kostnaden i produksjonen av tjenestene som en indikator på verdien av det som produseres. Dette er i all hovedsak utgifter til lønn. Et slikt mål sier lite om de resultatene som offentlig sektor leverer, og kan derfor ikke brukes til å si noe om produktiviteten.

Man jobber nå med å utvikle alternative måter å måle produksjon i offentlig sektor. Blant annet er det de siste årene blitt utviklet flere «aktivitetsindikatorer» som mål på produksjonen. Eksempler er antall studiepoeng ved universitetene og antall behandlinger av ulike typer diagnoser (antall DRG-poeng) ved sykehus. Slike mål gir et bilde av aktivitetsnivået. En innvending mot å bruke disse som mål på produktivitet er at de ikke tar høyde for kvalitet. Det er en generell utfordring ved bruk av resultatmål, som vi skal komme tilbake til i avsnitt 5.2, resultatindikatorer kun fanger opp som er målbart og ikke det som egentlig er målet. En videre drøfting av dette vil også fremgå i Agendas notat om tillitsreform.

3.2 Er høyere produktivitet alltid bedre?

Produktivitet sier noe om hvor effektivt vi utnytter samfunnets ressurser. Det er imidlertid viktig å huske at det kun er et av flere forhold som påvirker verdiskapningen og velferden i et samfunn.

En innvending mot et overdrevent produktivitetsfokus i offentlig sektor er for eksempel at det kan gå på bekostning av kvalitet – og dermed øke kostnader på lengre sikt. Årsaken er at måling av målbare størrelser, som for eksempel tidsbruk i hjemmetjenesten og antall produserte studiepoeng, ikke nødvendigvis gir oss kunnskap om omfanget av omsorg eller læring. Dersom man øker antall elever i klasserommet fordi man tenker at det er mer produktivt, men resultatet blir at kvaliteten faller, har man heller ikke oppnådd produktivitetsforbedring.

For å maksimere verdiskapningen i et samfunn er det viktig å maksimere hvor mye hver arbeider kan produsere. Like viktig er det å maksimere andelen av befolkningen som arbeider. Brutto



nasjonalprodukt (BNP) per innbygger er derfor et bedre mål på hvor godt et samfunn går økonomisk, enn BNP per arbeider.

Som vi viste tidligere i notatet, opplevde de fleste OECD-land et fall i produktivitsveksten etter finanskrisen. To land skiller seg ut: USA og Spania. Mens mange bedrifter i Europa valgte å holde på ansatte i påvente av bedre tider, var amerikanske bedrifter raskere til å nedbemanne i det krisen inntraff. Antall sysselsatte i USA gikk dermed ned *mer* enn produksjonen, slik at produktiviteten økte under krisen¹². Dette var også tilfelle i Spania, der vi tydelig ser at produktivitet ikke alene er et godt mål på tilstanden i et lands økonomi. Spania hadde i 2012 og 2013 den høyeste veksten i arbeidsproduktivitet i eurosonen. Dette til tross for at produksjonen falt med over tre prosent i samme periode. Årsaken til produktivitsøkningen er at antall sysselsatte personer (folk i arbeid) sank mer enn produksjonen.¹³ Andelen sysselsatte var i 2014 nede i 55 prosent av befolkningen i arbeidsdyktig alder, noe som er svært lavt i europeisk sammenheng¹⁴.

«Spania hadde i 2012 og 2013 den høyeste veksten i arbeidsproduktivitet i eurosonen. Dette til tross for at produksjonen falt med over 3 prosent i samme periode. Årsaken til produktivitsøkningen er at antall sysselsatte personer (folk i arbeid) sank mer enn produksjonen. Andelen sysselsatte personer er nå nede i 55 prosent av befolkningen i

Dersom vi utvikler et arbeidsmarked som kun har plass til de mest effektive arbeidstakerne, vil det resultere i høyere arbeidsproduktivitet. Det vil imidlertid samtidig ha store sosiale og samfunnsøkonomiske kostnader. I Norge har sysselsettingsraten, andelen arbeidsføre i arbeid, i likhet med i de fleste andre OECD-land, blitt redusert siden 2007.¹⁵ Å få de arbeidsføre som er utenfor arbeidslivet inn kan være lønnsomt, både for samfunnet og for den enkelte, men det vil ikke nødvendigvis bidra til økt arbeidsproduktivitet.

Et annet eksempel på at produktivitsvekst ikke alltid er forenlig med annen samfunnsutvikling, ser vi når det gjelder næringsstruktur. Hvilke næringer som er dominerende i en økonomi påvirker produktivitsnivået. Det er likevel ikke nødvendigvis et mål å maksimere de mest produktive næringene. For det første er ikke høy produktivitet ensbetydende med høy lønnsomhet. Verdiskaping bestemmes på både av produktivitsvekst og endringer i relative priser. Holden III-utvalget viser for eksempel til Sverige, som produserer mye IKT-varer. Samtidig som næringen har hatt høy produktivitsvekst, har prisen på svenske IKT-varer falt i eksportmarkedene. Det har redusert lønnsomheten.¹⁶

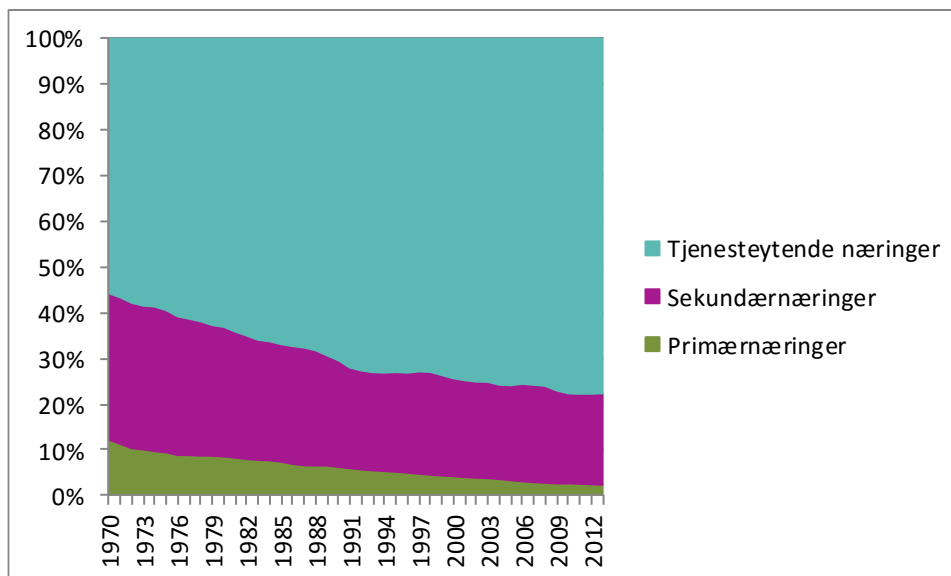
En endring mot næringer med lavere produksjonsvekst kan dessuten være en *ønsket* utvikling. De siste årene har det i Norge vært en dreining fra vareproduksjon til tjenesteproduksjon. Denne endringen reflekterer i stor grad befolkningens preferanser. Folk går mer på restaurant og konserter og ønsker mer og bedre velferdstjenester, som utdanning og helse. Forskning på lykke antyder at opplevelser gir mer varig glede enn varer etter et visst inntektsnivå.¹⁷ Tjenester og opplevelser er også ofte (men ikke alltid) mer bærekraftige å produsere og levere. Det å bruke mer på velferdstjenester kan dermed være en fornuftig prioritering ut ifra fra et samfunnspektiv.

Figur 4 viser utviklingen i andelen sysselsatte årsverk (hvor mye som jobbes per år) i vareproduksjon (primær- og sekundærnæringer) og tjenesteytende næringer. Som grafen viser har andelen sysselsatte



årsverk i primær- og sekundærnæringen gått ned med 50 prosent siden 1970, mens andelen sysselsatte årsverk i tjenesteytende næringer har økt med nesten 40 prosent.

Figur 4: Utvikling i sysselsatte årsverk i ulike hovednæringer, 1970-2013. Kilde: SSB.



«Hvis frisører hadde hatt den samme produktivitetsveksten som sykkelproduksjon de siste hundre årene ville en hårklipp som tok 20 min for hundre år siden tatt 33 sekunder i dag.»

Tjenestesektoren har generelt hatt lavere potensial for produktivitetsvekst enn vareproduksjon. Årsaken er at økt produktivitet gjennom automatisering av produksjonen er lettere for vareproduksjon enn for en del tjenester. Dette gjelder tjenester hvor mengden og kvaliteten på tjenesten avhenger av menneskene som jobber der. Dette gjelder både offentlige tjenester som utdanning, helse og omsorg, og private tjenester som

for eksempel frisør og konserter. Hvis frisører hadde hatt den samme produktivitetsveksten som sykkelproduksjon de siste hundre årene, ville en hårklipp som tok 20 minutter for hundre år siden tatt 33 sekunder i dag.¹⁸ Med andre ord er det langt større rom for å jobbe smartere i noen bransjer enn andre. På grunn av produktivitetsforskjellene vil prisen på tjenester ha en tendens til å øke raskere enn prisen på varer. Denne sammenhengen er kjent som Baumol-effekten etter økonom og professor ved Universitet i New York William Baumol.¹⁹Baumols klassiske eksempel er at det tar like lang tid for en strykekvartett å framføre en Beethoven-konsert i dag som det gjorde på 1800-talet.

Ny teknologi kan endre dette bildet noe i framtida. Automatisering av medisinberegning, teknisk utstyr til tunge løft, og kommunikasjons- og automasjonsteknologi som øker den enkeltes evne til å mestre hverdagen selv, er allerede innenfor rekkevidde. Slik teknologi kan frigjøre arbeidskapasitet til andre viktige oppgaver inne omsorg. Skal teknologien tilpasses, skaleres, og tas i bruk kreves tydelige målsettinger og bedre dialog mellom innkjøpere og utviklere.



Vi vet også at det er innenfor tjenesteytende næringer, og særlig offentlige tjenester som pleie og omsorg, at arbeidskraftbehovet er forventet å være størst i framtiden. Produktivitetsvekst i offentlige tjenester har betydelig effekt på vår evne til å holde et høyt velferdsnivå i Norge. Ifølge Perspektivmeldingen vil vi i framtida måtte levere helse- og omsorgstjenester til flere brukere per arbeidstaker enn i dag. Med samme ressursinnsats per bruker og samme arbeidstilbud ligger vi an til et underskudd på seks prosent av BNP.²⁰

Produktivitetsvekst i privat sektor vil ikke kunne løse denne finansieringsutfordringen. Årsaken er at lønnsveksten i norsk økonomi i stor grad følger produktivitetsutviklingen i privat sektor. Økte skatteinntekter som følge av økt produktivitet vil i stor grad bli spist opp av høyere lønn i offentlig sektor.

For å løse finansieringsutfordringene fremtiden er det helt nødvendig å øke produktiviteten også i offentlig sektor. Dersom ny teknologi kan frigjøre ressurser i offentlig sektor slik at færre arbeidstimer står bak hver bruker er innsparingspotensialet betydelig. En kvart prosents effektivisering i ressursbruk per år redusere finansieringsbehovet i 2060 med 3,75 prosent. Det betyr at økt arbeidstilbud og effektivisering av omsorgstjenester er viktige politikkområder framover. Agenda-notatet «Vi har råd til framtida» drøfter mer inngående hvordan vi kan møte finansieringsutfordringene i framtida.²¹

4. Hva bidrar til produktivitet?

Politikerne står overfor mange avveininger i produktivitetsarbeidet, for eksempel mellom tiltak som bidrar til økt produktivitet og andre samfunns mål, som vi diskuterte i avsnitt 3.2. Mange politiske prioriteringer kan underbygges med at de bidrar til produktivitet. Eksempler er lavere skatter, investeringer i infrastruktur, økt satsning på utdanning, et bedre helsetilbud og redusert fattigdom. Siden vi ikke kan få mer av alt, er det nødvendig å prioritere. I tillegg må effekten av de ulike tiltakene veies opp mot hverandre.

I dette kapittelet vil vi diskutere hvilken politikk som kan bidra til økt produktivitet. Som vi vil vise er det flere veier til målet, og det er nødvendig å se på hvordan ulike deler av politikken virker inn på hverandre. Erfaringen fra Norge og USA viser at høy produktivitet kan oppnås med veldig ulike samfunnsmodeller. Forskning på den nordiske modellen viser at nettopp samspillet mellom en rekke forhold har bidratt til at Norge har små inntektsforskjeller, høy vekst og at vi er på verdenstoppen når det gjelder produktivitet.

4.1 Økonomifaget gir ingen klare svar

Økonomifaget gir ingen klare svar på hva som har gjort at noen land er mer produktive enn andre. Det er relativt stor enighet om at investeringer i maskiner og produksjonsutstyr med ny teknologi, innovasjon, omstilling og påfyll av kompetanse er viktige faktorer for å øke produktiviteten (se tekstboks). Hvilken politikk som kan fremme disse er mer uklart. Her vil ulike forhold trekke i ulike retninger. På en del områder vil det være et motsetningsforhold mellom politikk som fremmer økonomiske insentiver på den ene siden og en politikk som skaper like muligheter og fremmer samarbeid på den andre. Dette har særlig betydning for inntekts-, skatte- og arbeidslivspolitikken.



Tradisjonell økonomisk teori fokuserer på økonomiske insentiver og konkurranse som en kilde til produktivitet. Det vil da være en avveining mellom små forskjeller og arbeidsmarkedsreguleringer som bidrar til trygghet på den ene siden, og produktivitet på den andre. Man har tenkt at forhold som gir lavere forskjeller, som koordinerte lønnsoppgjør og omfordelende skatter, bidrar til lavere produktivetsvekst fordi det gjør at det er mindre å tjene progressiv inntektsbeskatning bidra til at det er særlig de som er mest produktive som vil redusere sin innsats.

Faktorer som bidrar til produktivitet:

Mye realkapital, som for eksempel maskiner som automatiserer arbeidsprosessene, gir økt verdiskaping per arbeider. Dette bidrar til økt «arbeidsproduktivitet», men ikke «total faktor produktivitet»

Teknologisk utvikling legger grunnlaget for produktivetsvekst igjennom å flytte grensene for hva som er mulig å produsere med de samme ressursene. Forskning og utvikling gir opphav til nye teknologiske løsninger, men gir også kunnskap som er viktig for evnen til å ta i bruk ny teknologi. For at nye teknologier skal bidra til vekst, må de omsettes i praksis. Det krever, i tillegg til kunnskap og evne, vilje til nyskaping og omstilling.

Rask omstillingsevne refererer både til prosesser i den enkelte virksomhet og i økonomien som helhet. Innovasjon er en viktig form for omstilling på virksomhetsnivå. Bedrifter, organisasjoner og offentlig virksomheter driver med innovasjon når de finner nye måter å løse oppgavene mer effektivt på (prosessinnovasjon) eller kommer opp med nye og bedre produkter (produktinnovasjon). Omstillinger i økonomien skjer gjennom at nye og mer produktive bedrifter tar over for mindre produktive. Disse to prosessene er hva den tysk-østeriske økonomen Joseph Schumpeter kaller «kreativ destruksjon».

Høyt utdannings- og kompetansenivå er en nøkkelfaktor. Det hjelper lite at en bedrift kjøper en ny maskin om de ansette ikke kan drifte den. Ansatte som har kompetanse og innsikt i arbeidet vil også i større grad kunne komme med nye løsninger for hvordan arbeidet kan løses.

Tilsvarende vil skatt på kapital gjøre det mindre interessant å investere i næringsvirksomhet siden forventet avkastning blir lavere. Effekten av skatt på produktivitet har noe støtte i den empiriske litteraturen isolert sett, men funnene er langt fra entydige.²² Det er også store forskjeller på virkningen av ulike skatter. I følge OECD vil for eksempel selskapskatten ha større innvirkning på veksten enn for eksempel skatt på formue og eiendom.²³ Tilsvarende finner en studie av effekten ulike skatteletter på norsk økonomi utført av Menon Business Economics på oppdrag fra Finansdepartementet at en senkning av selskapskatten vil ha en langt større virkning på investeringene enn lavere skatt på formues- og utbytteskatt. Virkningen av en reduksjon i formues- eller utbytteskatten er over åtte ganger lavere enn en tilsvarende reduksjon i selskapskatten. Videre finner de at utbytteskatten er langt viktigere for investeringene i unge og ny oppstartede selskaper mens formuesskatten først og fremst er av betydning for mer etablerte bedrifter.²⁴ Innretningen på skattesystemet er også trolig av større



betydning for produktivitsveksten enn selve nivået, som for eksempel lik beskatning av ulike formuesobjekter og inntektskilder.

Det er mange forhold som påvirker produktivitsveksten og mange måter å oppnå høy produktivitet på. Effekten av for eksempel lavere skatt på produktivitet kan derfor ikke vurderes isolert. Skatteinntektene brukes til å finansiere velferdsgoder og et progressivt skattesystem reduserer inntektsforskjellene.

I den økonomiske litteraturen pekes det ofte på at offentlige investeringer i utdanning, helse og infrastruktur henger sammen med økt produktivitet.²⁵ Et offentlig utdannings- og helsesystem sikrer at alle har mulighet til å ta utdanning og tilgang til helsetjenester uavhengig av inntekt. Det bidrar til økt produktivitet fordi det hever kompetanse og helsenivået i befolkningen. Investeringer i infrastruktur fører til at folk og varer kommer seg raskere og rimeligere fra A til B. Videre vil gode studiefinansieringsordninger redusere kostnadene ved utdanning og offentlig inntektssikring redusere tap ved bortfall av inntekt. Slike sikkerhetsnett øker, som vi vil komme mer inn på senere, viljen til å ta risiko, og evne til omstilling i bedriftene.

Ifølge Nobelprisvinner i økonomi James Joseph Heckman ved University of Chicago er det nødvendig å fokusere også på tiden før barna begynner på skolen.²⁶ Han har studert virkningen av en rekke opplærings- og utjevningstiltak rettet mot barn i førskolealder i USA. Han finner at gevinsten av tidlig innsats er høy.²⁷ I Norge peker Fordelingsutvalget på forskning som viser at tilgang til barnehager bidrar til å bedre den kognitive utviklingen hos barn fra fattige husholdninger²⁸. Tilsvarende finner en studie utført av Fafo at gratis kjernetid i barnehage har en positiv effekt på hva slags forutsetninger barn har for å lære når de begynner på skolen.²⁹ For å høyne kompetansen i samfunnet og utnytte potensialet i befolkningen er det derfor særlig viktig å satse på god tilgang til barnehager som holder høy pedagogisk kvalitet.

En annen viktig årsak til høy produktivitet er forhold som går under det mer diffuse begrepet *sosial kapital*, et begrep introdusert av Harvard-professor Robert Putnam.³⁰ I motsetning til tradisjonell økonomisk teori som fokuserer på individuelle insentiver, handler sosial kapital om å bygge tillit og sosiale nettverk. Sosial kapital bidrar til økt produktivitet gjennom at det minsker behovet for kontroll og usikkerhet. Vi setter pengene i banken, samarbeider med andre, fordeler oppgaver og betaler skatt fordi vi har tillit til at andre tar ansvar også for oss. Sosial kapital fremmer også samarbeid i arbeidslivet, som gjør at de ansatte og ledelsen i fellesskap kan finne fram til løsninger på utfordringer og utvikling av virksomheten. Sosial kapital er noe som bygges over tid. Det kan ikke skapes ved enkle produktivitetstiltak, men avhenger blant annet en politikk som legger til rette for samarbeid og skaper små inntektsforskjeller. Dette er, som vi viser i kapittel 4.3, sentrale trekk ved den nordiske samfunnsmodellen og som bidrar til å forklare disse landenes høye produktivitet.

«Sosial kapital er noe som bygges over tid. Det kan ikke skapes ved enkle produktivitetstiltak, men avhenger blant annet en politikk som legger til rette for samarbeid og skaper små inntektsforskjeller»

Ludvigsenutvalget, som la frem sin innstilling et halvt år etter Produktivitetskommissjonen, har utredet hvilken kompetanse vi trenger i framtida – i livet og i arbeidslivet (NOU 2015:8). Hovedpoeng fra utredningen er at i et globalt samfunn i rask teknologisk utvikling er dybdekompetanse, kreativ og sosial



kompetanse avgjørende. Kreativ kompetanse er i denne sammenhengen også evnen til å fordype seg, til vedvarende innsats og standhaftighet, og til å analysere et problem fra flere inngangsvinkler.³¹

Høy fleksibilitet hos arbeidsgivere er en annen grunn som har blitt trukket fram som en svært viktig kilde til høy arbeidsmarkedsmobilitet og omstilling i blant annet amerikansk økonomi.³² Et sterkt stillingsvern trekkes i denne sammenheng fram særlig som et hinder: Analysen er at et sterkt stillingsvern vil bidra til at nye bedrifter vil være mer forsiktige med å øke bemanningen og reduserer incentivene til å investere i ny teknologi, fordi det er vanskeligere å si opp overflødige ansatte. Det vil redusere omstillingstakten i økonomien. Dette har vært brukt som forklaring på produktivitetsforskjeller mellom USA en del europeiske land.³³

På den annen side er det flere som studier som peker på at arbeidsgivere kan ha lavere incentiver til å investere i kompetanseutvikling for arbeidstakere i kortsiktige arbeidsforhold.³⁴ For bedriften vil det være mindre lønnsomt å investere i kompetanseutvikling dersom den ansatte kun blir værende i bedriften en begrenset periode. Videre er det en del studier som peker på at langvarige ansettelsesforhold fremmer samarbeid og personlig initiativ på arbeidsplassen.³⁵ Dette påvirker produktiviteten.

Empiriske studier av effekten av arbeidsmarkedsreguleringer gir ingen tydelige svar. OECD Employment Outlook 2013 viser at den empiriske forskningen gir noe støtte for at et sterkt stillingsvern kan påvirke produktiviteten negativt, fordi det reduserer muligheten for omstillinger. Effekten av adgangen til å bruke midlertidig ansatte er mindre klar og kan i visse tilfeller dempe produktivitetsveksten. Studier som ser på samspillseffekter mellom stillingsvernet og ulike institusjonelle forhold finner at et sterkt stillingsvern ikke har betydning for arbeidsledighet og økonomisk vekst i situasjoner med sentraliserte lønnsforhandlinger.³⁶

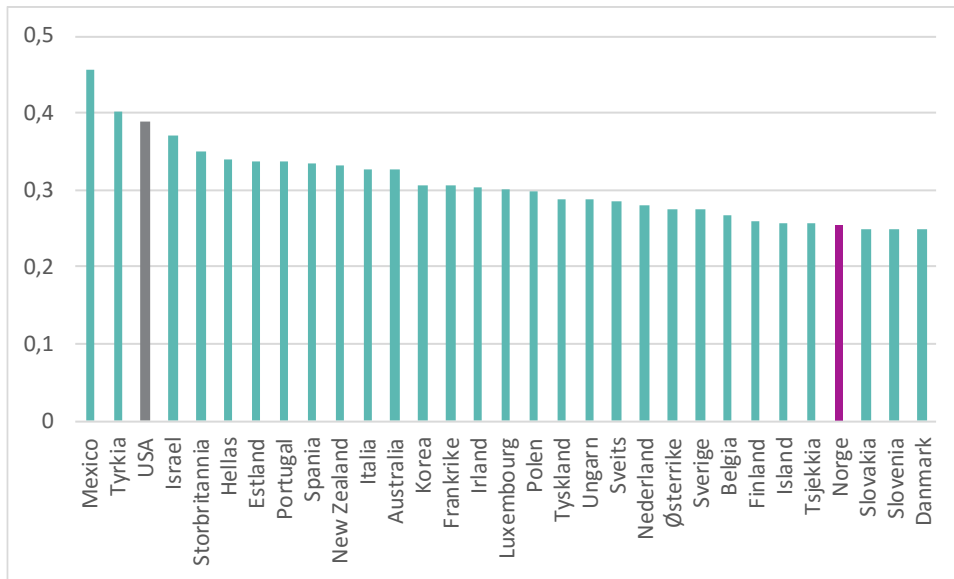
4.2 Hvilke land er vinnerne?

USA har tradisjonelt vært brukt som eksempel på et land som har lyktes i å oppnå høy produktivitet og produktivitetsvekst. Imidlertid har både Norge, Sverige og Finland de siste 10 årene hatt tilsvarende produktivitetsvekst som USA (se figur 2). Ifølge OECDs tall på arbeidsproduktivitetsnivået ligger Norge på topp, med USA på andreplass.

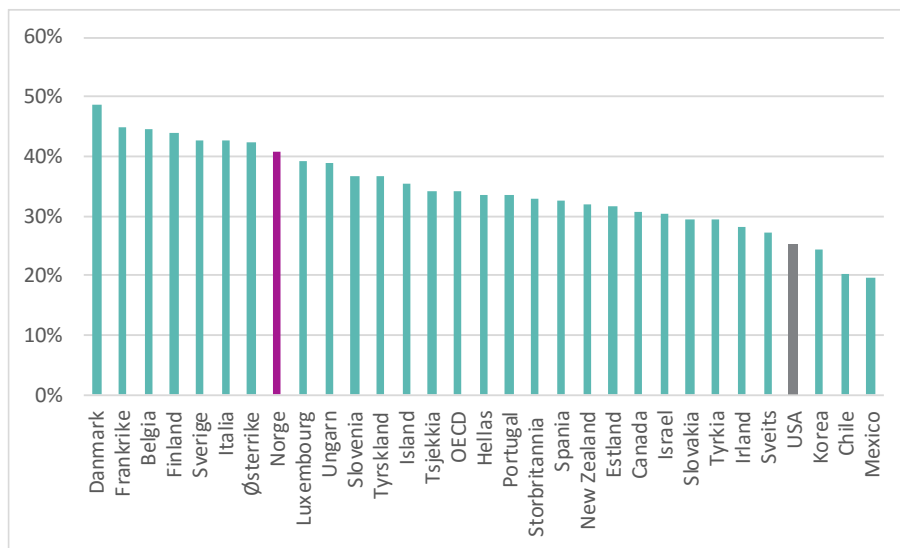
Både Norge og USA kan altså begge vise gode resultater, men er forskjellig når det gjelder en rekke institusjonelle og politiske forhold, som inntektsfordeling, organisering av arbeidslivet og skattenivå. Som figur 5-7 viser, har USA lave skatter, lav organisasjonsgrad i arbeidslivet og høye inntektsforskjeller. USA er også kjent for å ha fleksible arbeidsmarkeder og en desentralisert lønnsstruktur. Norge har et høyere skattenivå, høy organisasjonsgrad i arbeidslivet og lave inntektsforskjeller sammenliknet med andre land, og er også kjent for å ha høy grad av trygghet i arbeidsmarkedet.



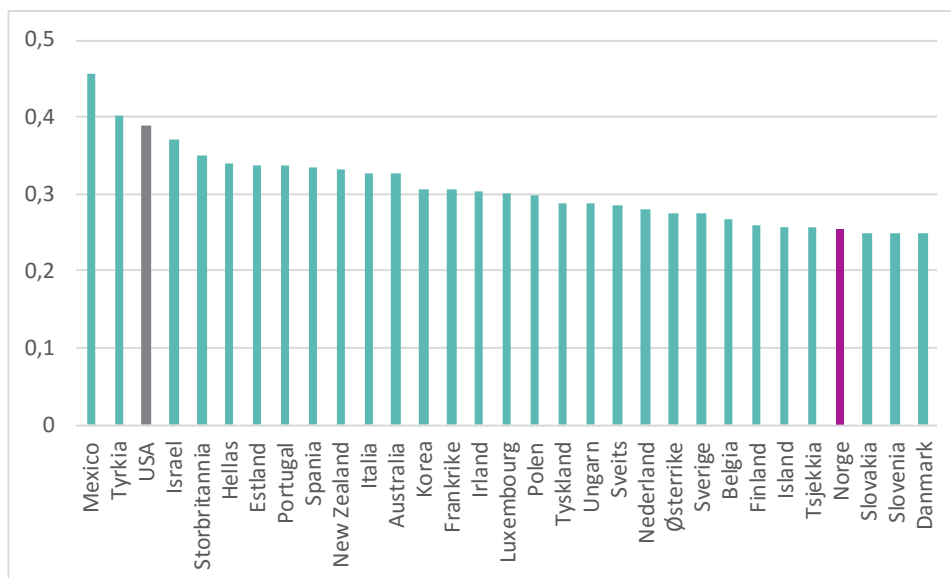
Figur 5: Inntektsforskjeller i 2012 i OECD-land, målt ved Gini-koeffisienten. Kilde: OECD, Social and welfare statistics.



Figur 6: Skatteinntekter som andel av BNP, 2013. Kilde: OECD Tax revenue statistics.



Figur 7: Andelen av ansatte som var fagorganisert i 2012. Kilde: OECD, Labour statistics.



At produktiviteten i de nordiske landene er høy i internasjonal sammenheng, ble lenge sett på som et oppsiktsvekkende avvik fra tradisjonell økonomisk teori, fordi effektivitet og fordeling, som vi har vært inne på tidligere, regnes som motsetninger. De nordiske landene er eksempler på de motsatte. Dette har gitt inspirasjon til alternative forklaringer på hva som bidrar til produktivitet og hva som har vært avgjørende i de nordiske landene.

Det er heller ikke enighet om at det er lav skatt og et fleksibelt arbeidsmarked som har vært mest avgjørende for USAs høye produktivitet. Harvard-professorene Claudia Goldin og Larry Katz argumenterer i boken, «The Race Between Education and Technology», for at det er en høyt utdannet arbeidskraft som har vært den sentrale drivkraften i amerikansk økonomi.³⁷

Professor på Berkeley universitetet i California og arbeidsminister under Bill Clinton, Robert Reich, mener tilgang til høyere utdanning har vært en av drivkreftene for høy vekst i amerikanske økonomi. Siden 80-tallet har kostandene for å gå på college gått opp og offentlige investeringer i utdanning ned. I følge Reich er det høye nivået på ulikhet i USA i dag en trussel for amerikansk økonomi.³⁸

4.3 Hva har bidratt til Norges høye produktivetsnivå?

Forskere på Fafo som har studert den nordiske modellen i NordMod prosjektet³⁹, forklarer evnen til å kombinere likhet og effektivitet i de nordiske velferdsstatene som et samspill mellom sjenerøse velferdsordninger, som gir utdanning til mange og sikrer mot bortfall av inntekt, og høy grad av samarbeid mellom partene i arbeidslivet. De samme resultatene preger arbeidene ved ESOP (Senter for studier av likhet, sosial organisering og økonomisk utvikling), et Senter for Fremragende Forskning (SFF)



ved Universitetet i Oslo. Liknende funn finner også støtte i den internasjonale litteraturen om økonomisk ulikhet, vekst og velferd.

4.3.1 Små forskjeller er lønnsomt

Nyere empirisk forskning finner en negativ sammenheng mellom inntektsforskjeller og vekst. «Land som fremmer like muligheter for alle allerede fra en tidlig alder er landene som vil oppleve vekst og økt velstand», sa OECDs generalsekretær Angel Gurría ved fremleggelsen av OECD-studien «Trends in income inequality and its impact on economic growth» i 2014. Den viser en robust negativ sammenheng mellom økonomisk ulikhet og økonomisk vekst. IMF-studien «Redistribution, Inequality and Growth» fra 2014 viser også at ulikhet er negativt for økonomisk vekst.

«Land som fremmer like muligheter for alle allerede fra en tidlig alder er de landene som vil oppleve vekst og økt velstand»

- Angel Gurría,
generalsekretær i OECD

De store økonomiske forskjellene vekker nå økende bekymring. I tillegg til OECD og IMF er aktører som Verdensbanken og kredittvurderingsselskapet Standard and Poors⁴⁰ blant dem som er bekymret for utviklingen. Bekymringen gjelder ikke bare ulikhet som et sosialt problem, men som et produktivetsproblem. Selv om USA har hatt en betydelig produktivetsvekst, har befolkningen generelt ikke nytt godt av denne. En studie ved «Center of Economic and Policy Research» (CEPR) i Washington DC, viser at den gjennomsnittlige arbeidsproduktiviteten i USA mellom 1979 og 2012 økte med rundt 85 prosent, mens lønningene justert for inflasjonen (reallønningene) til medianarbeideren kun har økt med 6 prosent.⁴¹ Det siste tiåret har reallønningene gått ned. En av verdens mest kjente forskere på produktivitet, Robert Gordon, peker på økende ulikhet og svekkede velferdsordninger som viktige barrierer for fortsatt produktivetsvekst i USA.⁴²

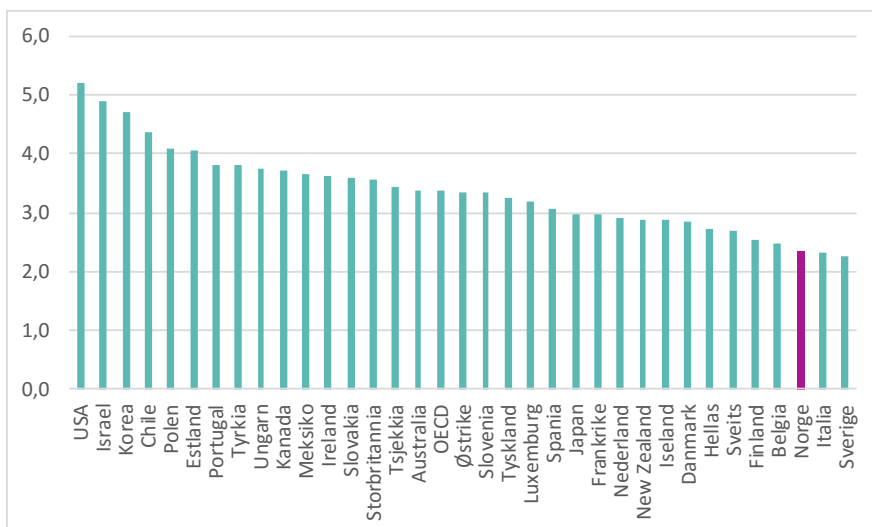
Både i Nederland og Tyskland blir lav reallønnsvekst, særlig i tjenestesektoren, trukket frem som en forklaring på lavere produktivetsvekst. Studien «Low productivity growth in Germany»⁴³ finner at det har vært en økning i antall lavt lønnsjobber hvor produktiviteten er lavere. Videre viser de at lav lønnsvekst kan bidra til å forklare hvorfor investeringsnivået i Tyskland har gått ned.

Den høye graden av koordinering i lønnsdannelsen, altså at lønningene fastsettes i samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene gjennom årlige lønnsforhandlinger, har bidratt til at Norge sammen med de andre nordiske landene har en av de mest sammenpressede lønnsstrukturer i verden. (Figuren under viser lønnsforskjeller i OECD-landene).

Effektene av det inntektspolitiske samarbeidet er grundg analysert av Holden III- utvalget.⁴⁴ Utvalget peker på at det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen, har gitt gode resultater for norsk økonomi i form av lav arbeidsledighet, høy verdiskaping og jevn inntektsfordeling.



Figur 8: Lønnsforskjeller i OECD landene i 2012. Kilde: OECD



Flere økonomer har argumentert for at nettopp lønnsammenpressingen har bidratt til Norges høye omstillingsnivå. Ifølge Produktivitetskommissjonen har Norge i stor grad lykkes med omstillinger ved at arbeidskraften har gått fra mindre til mer produktive næringer hvor den har kastet mer av seg.⁴⁵ Erling Barth (Institutt for Samfunnsforskning) og Kalle Moene (Universitetet i Oslo) argumenterer i artikkelen «Innovasjon, kunnskap og omstillinger - reell versus ideell konkurranse» for at små lønnsforskjeller bidrar til høy omstilling gjennom å drive de minst produktive virksomhetene ut av markedet, samtidig som de mest produktive har gode vilkår for å vokse. Grunnen er at lønnsammenpressingen på den ene siden bidrar til høye minstelønner. Det gjør at bedrifter ikke kan overleve i markedet ved å tilby lave lønninger. For å kunne forbli lønnsomme må virksomheter jobbe for å finne nye løsninger og investere i ny teknologi. Mindre produktive jobber vil derfor forsvinne raskere. På den andre siden vil lønnsammenpressingen bidra til å holde lønnsnivået i de mest lønnsomme virksomhetene nede. Det fører til raskere vekst i høyproduktive arbeidsplasser. I følge Barth og Moene virker lønnsammenpressing som en subsidie på ny teknologi, og som en skatt på gammel teknologi i drift.⁴⁶ Historisk ble denne tenkemåten utviklet av de svenske LO-økonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner gjennom den såkalte Rehn-Meidner modellen, som ble presentert i en rapport til den svenske LO-kongressen i 1951.

Professor ved Handelshøgskolen BI, Torger Reve, har pekt på en lignende begrunnelse for at høye norske lønninger er en fordel. «Det tvinger frem omstilling og effektivitetsforbedringer. Bedriftene blir bedre rustet til å tåle fremtidens krav».⁴⁷ Norge har kommet langt i å ta i bruk ny teknologi slik at samme resultat kan leveres med bruk av mindre arbeidskraft, først i industrien og i de senere år innen varehandel og annen tjenesteyting. Norske bedrifter og virksomheter har i stor grad tatt i bruk IKT-teknologi sammenliknet med en del andre land internasjonalt. I Boston Consulting Groups (BCG) rangering over land som har lagt til rette for og tatt i bruk IKT er Norge rangert som nummer 8 i 2012, før USA, men etter for eksempel Danmark og Sverige.⁴⁸



I følge Barth og Moene har den sammenpressede lønnsstrukturen hevet produktiviteten i alle virksomheter. De viser til at spredningen mellom de mest produktive og de minst produktive er større i USA enn i Norge. Mens USA har noen veldig høy produktive virksomheter, særlig innen IKT og farmasøytindustri, har de også flere lavproduktive arbeidsplasser.

Trepartssamarbeidet og norsk lønnsdannelsepolitikk har også betydning for vår konkurransekraft ved å begrense lønnsveksten. Dersom lønnsnivået blir for høyt, kan det gå utover konkurranseevnen til konkurranseutsatte bedrifter og dermed medføre tap av arbeidsplasser. Dette blir det tatt hensyn til i lønnsfastsettelsen. Lønnsoppgjørene er organisert slik at det forhandles om lønn i konkurranseutsatte næringer først (de såkalte frontfagene). Resultatene herfra legger rammen for lønnsveksten i andre sektorer. Det bidrar til at lønnsveksten i Norge tilpasses situasjonen i konkurranseutsatt sektor. Forutsigbarheten som dette gir bidrar til trygghet og gode vilkår for å investere.

4.3.2 Velferdsordninger smører hjulene

Effektiviteten i et lønnsystem med små forskjeller er avhengig av velferdsordninger som bidrar med utdanning og kompetanse til de mange, og sikrer mot bortfall av inntekt ved økonomiske omstillinger. Ifølge økonomene Barth og Moene spiller velferdsstaten en viktig rolle i å smøre hjulene i omstillingsprosesser.⁴⁹

To nye IMF⁵⁰ og OECD⁵¹ studier om ulikhet og økonomisk vekst finner at omfordelingspolitikk, som progressive skatter og sosiale forsikringsordninger, ikke påvirker den økonomiske veksten negativt. Selv om disse studiene fokuserer på økonomisk vekst, så er resultatene like relevante for produktivitsdebatten. Både skatt og investeringer i velferd påvirker den økonomiske veksten gjennom effekten på sysselsetting og produktivitet.

Internasjonale studier fokuserer i stor grad på at høye inntektsforskjeller reduserer utdanningsmulighetene for de med lavere inntekter fordi familier med lav inntekt i mindre grad vil kunne ta seg råd til å investere i utdanning⁵². Det bidrar til lavere produktivitet både fordi samfunnet går glipp av kompetanse, men også fordi færre får utvikle seg til det de kunne vært best på. I likhet med Robert Gordon har økonomiprofessor ved Princeton, Alan Krueger, pekt på at det har en stor kostnad for samfunnet dersom barn i lavinntektsfamilier ikke har de samme mulighetene til jobb og utdanning.⁵³ Om denne trenden fortsetter, kan det påvirke den langsiktige produktivitsutviklingen negativt. OECDs 2014-rapport om ulikhet og vekst argumenterer tilsvarende for at skattlegging av de høyeste inntektene og bruk av provenyet for bred kompetanseheving blant de minst velstående vil kunne stimulere den økonomiske veksten.⁵⁴

Koordineringen i lønnsdannelsen har medført at det lønner seg mindre å ta utdanning i Norge enn i andre land. Dette oppveies i stor grad av tilnærmet gratis utdanning og gode studiefinansieringsordninger. Det reduserer kostnadene ved utdanning, og gjør høyere utdanning tilgjengelig for alle. Til tross for at lønnspremien er lavere enn i mange andre land, er andelen med høyere utdanning i Norge høy sammenliknet en del andre OECD-land.⁵⁵

Sammenpresset lønnsstruktur gjør at lavt utdannet arbeidskraft er relativt dyr i Norge. Dette har stimulert til en høy grad av teknologi i norsk arbeidsliv, og til at lavproduktive yrker forsvinner. Det har blitt stadig færre yrker som ikke krever fagkompetanse eller høyere utdanning. Høy omstillingsevne og



produktivitet bidrar på den måten til at terskelen inn til arbeidslivet kan bli høy. Omstilling kan også vanskelig for dem som eventuelt mister jobben. Dette forsøker man å kompensere gjennom en stor offentlig satsing for å heve kompetansen i befolkningen, for eksempel gjennom tilgang til utdanning for alle, gjennom systemer for etter- og videreutdanning, og gjennom arbeidsmarkedstiltak for å få dem som rammes i jobb igjen.

Også dette bildet kan endre seg med nye teknologier dersom kunstig intelligens og roboter etter hvert også kan erstatte høykompetent arbeidskraft. Et eksempel er roboten Watson, som kan stille kreftdiagnoser⁵⁶. Det fremstår imidlertid som lite sannsynlig at etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft vil avta.

I følge professor i økonomi ved Columbia Universitet i New York, Joseph Stiglitz, er det flere egenskaper ved den nordiske modellen som fremmer innovasjon. Han viser blant annet til at offentlige investeringer i utdanning og et sosialt sikkerhetsnett, som gjør at folk kan ta større risiko, bidrar til økt innovasjon.⁵⁷

Den norske velferdsstaten letter overgangen fra en jobb til en annen gjennom å kompensere for tap av arbeidsinntekt. Inntektssikringen bidrar også til stabilitet for næringslivet ved å dempe fallet i kundenes inntekter og gjør det dessuten mindre risikabelt å starte for seg selv.⁵⁸ Professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole, Alexander Cappelen, mener sosialforsikringen i Norge øker risikoviljen. Siden folk flest misliker risiko vil noe lavere gevinst som følge av skatt på inntekt dersom folk lykkes oppveies av forsikringen mot tapet ved å mislykkes⁵⁹.

Claudi Rasmussen ved Markedshøgskolen har forsket på «Gasellebedrifter» (bedrifter som er raskt voksende og lønnsomme). Han finner at gaselleentreprenørene i Norge ikke oppfatter at de tar noen større risiko enn andre. Han mener det henger sammen med at Norge har et godt sosialt velferdssystem: «*Du satser ikke hele butikken. Ungene kan fortsatt gå på skolen, du kommer fortsatt på sykehuset hvis du blir syk*».⁶⁰ Velferdsordningene reduserer risikoen ved å starte egen virksomhet.

Selv om lavere skatt isolert sett kan bidra positivt til produktivitetsveksten, brukes skatteinntektene til å finansiere produktivitetsbedrende velferdstjenester, som gratis utdanning, gode studiefinansieringsordninger og helsetjenester. Bred tilgang til disse tjenestene vil kunne motvirke de negative effektene av store inntektsforskjeller og bidra positivt til produktiviteten.

I følge Scheel-utvalget⁶¹, som har vurdert utformingen av selskapskatten i Norge, må heller ikke betydningen av selskapskatten for investeringene overdrives. Utvalget peker på at mange andre forhold spiller en stor og til dels større rolle for investeringsnivået, som for eksempel tilgangen på kvalifisert arbeidskraft.⁶² En ny undersøkelse fra Verdensbanken viser at Norge er verdens sjette beste land for å drive næringsvirksomhet, og Europas tredje beste når det gjelder skattevilkår for næringslivet.⁶³

4.3.3 Samarbeid bidrar til omstilling og innovasjon på virksomhetsnivå

Den norske arbeidslivsmodellen kjennetegnes ved samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene på nasjonalt nivå (trepartsamarbeid) og partsamarbeid, samarbeid mellom fagforening og ledelse, på virksomhetsnivå. På nasjonalt nivå har det inntektspolitiske samarbeidet med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen bidratt til små lønnsforskjeller, lav arbeidsledighet og høy



sysselsetting, og økonomisk vekst. Som vist tidligere er det flere grunner til at små lønnsforskjeller har bidratt til å heve den gjennomsnittlige produktiviteten i norsk økonomi.

På mikronivå har samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og involvering av ansatte i utviklingsprosesser bidratt til innovasjon og kompetanseutvikling. Norge har tradisjonelt hatt en flat og demokratisk bedriftskultur der de ansatte har et mer helhetlig ansvar for arbeidet og blir hørt og rådført av ledelsen i større grad enn i mange andre land. Dette har skapt en egen type «sosial kapital» i arbeidslivet, kjennetegnet av tillit og gjensidighet i utvikling av løsninger.⁶⁴ Holden III-utvalgets undersøkelser blant norske bedrifter viser at det gode samarbeidet mellom ledelse og ansatte blir ansett som et konkurransefortrinn. Forskning på ledelse viser også at medvirkningsbaserte organisasjoner er et viktig konkurransefortrinn. Selskaper som investerer i gode relasjoner til de ansatte gjør det generelt bedre.⁶⁵

Selv om Norge ligger på produktivitetstoppen, skårer vi lavere enn de andre nordiske landene på internasjonale innovasjonsrangeringer. I EUs innovasjonsrangering, som oppsummerer 25 delindikatorer på forhold knyttet til forskning og innovasjon, havner Norge i gruppen av land som karakteriseres som *moderate innovatører*.⁶⁶ De andre nordiske landene defineres sammen med Tyskland og Sveits som innovasjonsledende. Mens Norge ligger over EU-gjennomsnittet for offentlige utgifter til forskning og utviklingsarbeid (FoU), er det særlig risikokapital investeringer og investeringer i FoU og innovasjon i næringslivet som trekker ned.⁶⁷ Også i OECDs årlige kunnskaps- og innovasjonsrapport, *Science, technology and Industry (STI)*, havner Norge bak de andre nordiske landene på de fleste indikatorer. Når det gjelder digitalisering og bruk av IKT viser undersøkelsen at Norge er blant landene som har kommet lengst.⁶⁸

Siden innovasjon anses for å være en viktig kilde til produktivetsvekst blir dette omtalt som the *Norwegian puzzle*.⁶⁹ En forklaring på dette paradokset er at norsk økonomi er preget av råvarebaserte næringer, hvor innovasjonsaktiviteten er i stor grad er en integrert del driften.^{70 71} USA og Sverige har til sammenligning store selskaper innenfor forskningsintensive industrier som IKT og farmasi, som i stor grad patenterer sine produksjons- og produktforbedringer. En annen grunn er at er at mye av innovasjonen i norske bedrifter skjer «under radaren» ved at folk løser konkrete problemer på jobben uten at det registreres som innovasjon⁷².

«Virksomheter med høy fagforeningsandel har hyppigere organisasjonsmessige omstillinger»

Mesteparten av all fornyelse som skjer i bedriften, er forbedringer i den daglige driften. Da er evnen til å ta i bruk ny teknologi og finne nye løsninger sentralt. Per Koch i Innovasjon Norge mener at en viktig grunn til Norges sterke innovasjonsevne er selvdrevne medarbeidere som selv tar initiativ til problemløsning.⁷³

I EUs innovasjonsundersøkelse i 2014 lå Norge på 17. plass blant de Europeiske landene⁷⁴. Andelen norske bedriftsledere som oppgir at bedriften har innført nye prosesser eller teknologier siste tre år ligger under gjennomsnittet i Europa. Når det samme spørsmålet stilles arbeidstakere i EUs arbeidsvilkårsundersøkelse ligger Norge på topp, bak Sverige, men foran Tyskland.⁷⁵ Norge ligger også sammen med Sverige, Danmark og Nederland helt på topp når det gjelder selvstendig utførelse av



arbeidet, problemløsning og læring i arbeidslivet. Det kan tyde på at ansatte er involvert i mye av innovasjonsarbeidet som foregår.⁷⁶ Forskning viser at ansatte som vises tillit og får selvstendig ansvar for arbeidsoppgavene blir mer motiverte og effektive, og blir lenger i jobben.⁷⁷

Fagforeningene spiller en viktig rolle. Både når det gjelder å sikre rammene for et slikt samarbeid gjennom lov og avtaleverk, men også som aktive deltakere. Forskerne Erling Barth og Kristen Ringdal⁷⁸ finner i studien «Fleksibel arbeidsorgansiring 1997-2003» at det er hyppigere organisasjonsmessige omstillinger i norske virksomheter med høy fagforeningsandel, også etter at de tar hensyn til forhandlingssystem og kvalifikasjonene til de ansatte. En undersøkelse utført av Fafo viser at mellom 75-80 prosent av de tillitsvalgte av har deltatt i planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekter.⁷⁹

Dette viser at selv om demokratiske prosesser tar tid, gir involvering av tillitsvalgte og ansatte tilgang på verdifull fagkompetanse og økt kunnskap om hvordan tiltak og reformer vil kunne fungere i praksis. Det skaper også tillit og gir legitimitet til vanskelige endringsprosesser. Partssamarbeidet både nasjonalt og i den enkelte virksomhet bidrar altså positivt til produktivitetsutviklingen i norsk økonomi.

4.3.4 Balanse mellom fleksibilitet og trygghet

Stillingsvernet i Norge er moderat sammenliknet med en del andre europeiske land. En gjennomgang av arbeidsmarkedene i OECD-landene viser at stillingsvernet i Norge er midt på treet, mens adgangen til bruk av midlertidig ansatte har vært blant de strengeste i Europa.⁸⁰

Muligheten for bruk av midlertidig ansatte har så langt i Norge vært begrenset til å gjelde midlertidig behov. Solberg-regjeringen har foreslått å øke adgangen til bruk av midlertidig ansatte. Forslaget innebærer en generell adgang til bruk av midlertidig ansatte i inntil tolv måneder med noen begrensninger.⁸¹

Som diskutert over gir den empiriske forskningen noe støtte til at et mer fleksibelt stillingsvern påvirker produktiviteten positivt, mens effekten av økt tilgang til å bruke midlertidig ansatte er mer uklar.⁸² Et relativt fleksibelt stillingsvern har i Norge gjort det enklere for bedrifter å gjennomføre nødvendige omstillinger. Samtidig har faste stillinger og begrenset bruk av midlertidige ansatte lagt grunnlaget for utviklingen av de samarbeidsrelasjonene mellom ansatte og ledelsen som kjennetegner norske virksomheter. I følge OECD er et strengt stillingsvern for faste ansatte kombinert med relativt gode muligheter til å bruke midlertidige ansatte en årsak til lav mobilitet i arbeidsmarkedet i flere land i Sør-Europa.⁸³

Det finnes få empiriske studier av hvordan bruk av midlertidig ansettelse påvirker investeringer i kompetanseutvikling. En studie utført av forsker ved Fafo, Kristine Nergaard, finner at midlertidig ansatte generelt får samme grad av opplæring som faste ansatte. Mange av de midlertidig ansatte i undersøkelsen er vikarer for fraværende arbeidstakere eller de som skal ivareta en spesiell oppgave. I følge Nergaard vil de få en del opplæring fordi de må sikres nok kompetanse til at de kan fylle jobben.⁸⁴

Det kan imidlertid være forskjell på opplæring i virksomheter der midlertidig ansatte blir brukt for å dekke midlertidig behov, og virksomheter hvor midlertidig ansatte blir brukt istedenfor faste ansatte. I en spørreundersøkelse blant ansatte i ulike europeiske land hvor bruken av midlertidig ansatte er større,



oppgir midlertidig ansatte i noe mindre grad enn faste ansatte at de har fått kompetansehevede tiltak betalt av arbeidsgiver.⁸⁵ Forsker ved Göteborgs universitet, Hannes Kantelius, har sett på arbeidsforholdene for personer innleid i en virksomhet fra bemanningsforetak over lengre tid i Sverige. Han finner at mulighetene til kompetanseutvikling er noe lavere for denne gruppen enn hos de faste ansatte⁸⁶. Tilsvarende finner noen studier en positiv sammenheng mellom lengden på arbeidsforholdet og arbeidsgivers investeringer i kompetanseutvikling på arbeidsplassen.⁸⁷

En studie av lærevilkår i norsk arbeidsliv utført av forskere ved Fafo, Hedda Haakestad og Erika Braanen Sterri, finner at arbeidsgivere er mindre villige til å investere i kompetanseutvikling hos midlertidig ansatte og at disse deltar mindre på kurs enn faste ansatte. I 2013 deltok 44 prosent av de midlertidig ansatte på kurs eller etterutdanning mot 53 prosent av de faste ansatte. Midlertidig ansatte deltar imidlertid oftere i formell videreutdanning, men denne er sjeldnere finansiert av arbeidsgiver. Sannsynligheten for at arbeidsgiver finansierer videreutdanning er under halvparten så stor for midlertidige som for fast ansatte.⁸⁸

Forskere på ledelse og organisering har pekt på at jobbsikkerhet er viktig for samarbeid og høy grad av tillit på arbeidsplassen. Stanford-professorene Charles O'Reilly og Jeffery Pfeffer har analysert prestasjonene til en rekke selskaper i Nord-Amerika. De finner at det er bedrifter som satser på fornøyde medarbeidere og tilbyr jobbsikkerhet gjør det best.⁸⁹ Ifølge professor Bård Kuvaas ved Handelshøyskolen BI er jobbsikkerhet en forutsetning for gode langsiktige relasjoner, og effektive produktivitets- og forbedringsprosesser som krever stor grad av fleksibilitet, samarbeid og ekstra ståpåvilje fra medarbeiderne.⁹⁰

Argumentet er at ansatte som ikke er redd for å miste jobben er mer åpne for omstilling, fordi de ikke er engstelige for å effektivisere seg selv eller sine kolleger ut av jobbene sine.

«Vi hadde ikke hatt så mye trivsel, høy produktivitet, utvikling og trygghet på arbeidsplassene hvis flere var midlertidige».

- Anne Kari Bratten,

Leder i arbeidsgiverforeningen Spekter, Anne Kari Bratten, har pekt på at midlertidig ansatte i mindre grad våger å si fra hvis det er noe de reagerer på.⁹¹ I en debatt om endringer arbeidsmiljøloven i regi av fagforbundet Delta uttalte Anne Kari Bratten at: «Vi hadde ikke hatt så mye trivsel, høy produktivitet, utvikling og trygghet på arbeidsplassene hvis flere var midlertidige».⁹²

4.3.5 Tillit er en viktig ressurs

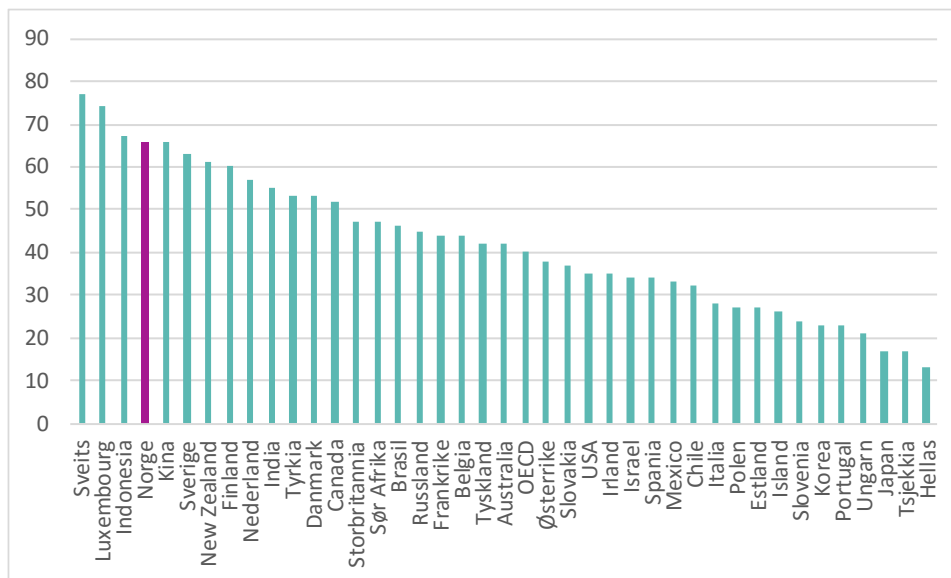
Forholdene som er diskutert over, som små inntektsforskjeller og partsamarbeidet i arbeidslivet, har bidratt til at Norge sammen med de andre nordiske landene kjennetegnes ved at befolkningen har høy grad av tillit til hverandre og til politiske institusjoner.⁹³

Professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen i Bergen, Alexander Cappelen, mener at den høye tilliten i norsk økonomi har vært viktig for verdiskapningen i Norge. I en artikkel i Aftenposten 16. september 2014 argumenterer han for at «tillit er en viktigere ressurs for Norge enn oljen».⁹⁴ Den høye tilliten gjør at vi sparer enorme ressurser til kontrolltiltak og byråkrati. Han peker på at undersøkelser viser at land med høy tillit også har høyest produksjon per innbygger. Blant annet viser anslag at Russlands samlede verdiskapning ville vært 70-80 prosent høyere dersom tillitsnivået der hadde vært like høyt som i Norge.⁹⁵



OECDs *Government at a Glance 2013*⁹⁶ oppsummerer undersøkelser av befolkningens tillit til nasjonale myndigheter i OECD-landene. Figur 9 er basert på tallene i denne undersøkelsen. Som figuren viser er Norge blant landene hvor en størst andel av befolkningen oppgir å ha tillit til nasjonale myndigheter. Kun i Sveits, Luxembourg og Indonesia oppgir en høyere andel av befolkningen at de har tillit til myndighetene. Som undersøkelsen også påpeker bør slike sammenlikninger tolkes med noe forsiktighet. Resultatene vil blant annet påvirkes av hva befolkningen forventer av sine myndigheter.

Figur 9: Andel av befolkningen som oppgir at de har tillit til nasjonale myndigheter i 2012. Kilde: OECD, *Government at a Glance*



4.3.6 Samarbeid om kompetanseheving i arbeidslivet

Høy kompetanse i norsk arbeidsliv har vært en nøkkelfaktor for omstilling, både fordi det setter ansatte i stand til å ta i bruk ny teknologi, og fordi det gjør det enklere for folk å skifte jobb. Som vist over har et arbeidsliv med et høyt lønnsnivå hvor faste stillinger har vært regelen, bidratt til å gjøre det lønnsomt for arbeidsgivere å investere i kompetanseutvikling. Mange arbeidsgivere i Norge tar ansvar for heving av kompetansenivået og tilbyr etter- og videreutdanning til sine ansatte.

I følge forsker ved Fafo, Torgeir Nye, kan tilgang på billig arbeidskraft svekke ønsket om å satse på kompetanse hos de ansatte. Han mener byggfagenes skrumpende inntak av lærlinger kan være et symptom på en slik utvikling. Han mener at hvis lønnsforskjellene ikke lenger er små, kan noen bedrifter fristes til å satse på lave lønnskostnader og lav pris fremfor å satse på kompetanse hvis det ikke finnes andre forhold som hindrer det.⁹⁷

Partene i arbeidslivet har vært en viktig pådriver for etter- og videreutdanning. På virksomhetsnivå engasjerer fagforeningene seg i spørsmål knyttet til kompetanseutvikling. På nasjonalt plan har samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og staten blant annet bidratt til en felles forståelse for etter- og videreutdanning ved innføring av ny teknologi.⁹⁸ For at innføring av ny teknologi skal kunne bidra til

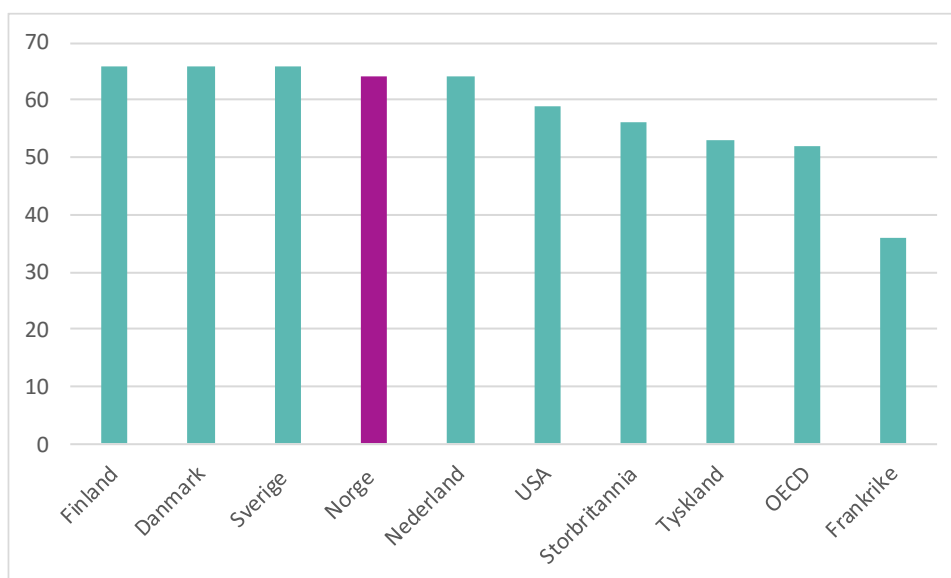


økt produktivitet er det helt avgjørende at de ansatte får påfyll av kunnskap og kompetanse som setter dem i stand til å løse de nye oppgavene.

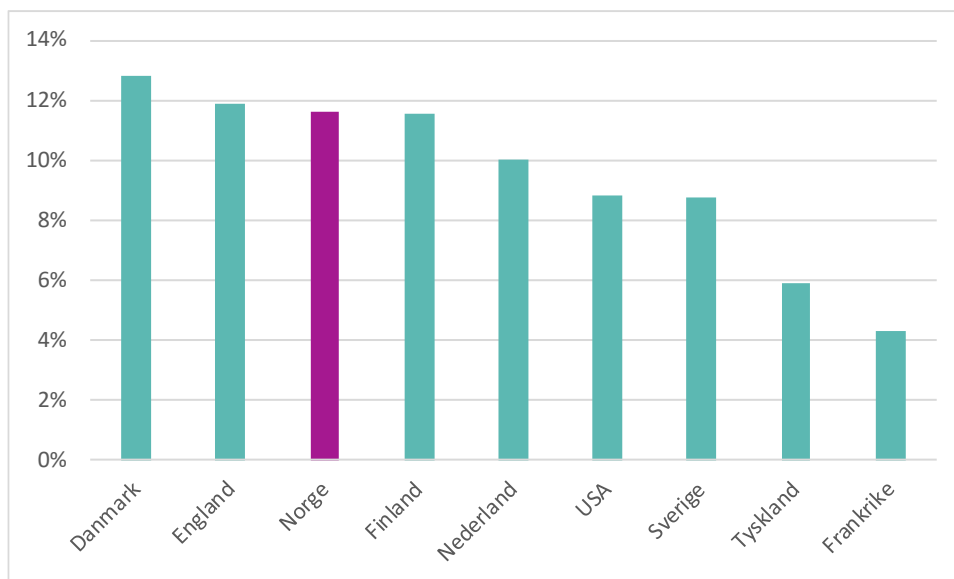
Et tegn på at mye læring skjer i arbeidslivet er forskjellen mellom Norges plassering på OECDs undersøkelse av elevers ferdigheter i skolen (PISA), og OECDs undersøkelse om voksnes ferdigheter (PIAAC). Norge skårer midt på treet i ferdigheter blant 15-åringer i OECDs PISA-undersøkelse, men ligger Norge godt over gjennomsnittet i OECDs PIAAC-undersøkelse. En annen grunn til det kan også være at grunnutdanningen gir ferdigheter som ikke måles i PISA, men som gir et godt grunnlag for videre læring. Leseferdighetene og tallforståelsen, særlig i de yngste gruppene, har i PIAAC-undersøkelsen gått noen tilbake sammenliknet med de tidligere undersøkelsene.^{99 100}

Tall fra OECD viser at andelen voksne som oppgir at de har deltatt i en form for formell eller uformell læring i arbeidslivet det siste året er høy i Norge (se figur 10 og 11). Andelen som oppgir å ha deltatt i jobbrelatert formell utdanning er også høy sammenliknet med en del andre land. Selv om det også i Norge er slik at det er de som allerede har mye utdanning fra før som størst grad benytter seg av tilbud om kompetanseutvikling er disse forskjellene mindre i Norge enn i mange andre land.¹⁰¹

Figur 10: Andelen voksne (25-64 år) som deltar i formell og uformell læring i 2012. Kilde: OECD 2014



Figur 11: Andelen voksne (25-64 år) som oppgir å ha deltatt i formell jobbrelatert opplæring de siste 12 månedene. Kilde: PIAAC, OECD 2013.



5. Hva kan vi gjøre for å bedre produktiviteten i Norge?

Det er flere samfunnstrender som gjør at det kan bli mer utfordrende å opprettholde vekstevnen i norsk økonomi fremover. Produktivitetskommissjonen peker på blant annet på at oljenæringens bidrag til veksten i norsk økonomi vil avta og nye næringer må overta. Klimautfordringene innebærer også at norsk næringsliv må være forberedt på omstillinger i framtida. Perspektivmeldingen viser at behovet for velferdstjenester vil øke ettersom befolkningen blir eldre. Hvis vi ikke tar grep vil vi om noen år få underskudd statsbudsjettet.

For å lykkes er det nødvendig å bygge videre på og styrke forhold ved den norske modellen som har lagt grunnlaget for det høye produktivetsnivået i norsk økonomi. Det er flere ting vi kan gjøre bedre. Høy kompetanse i norsk arbeidsliv er viktig for å møte omstillingene vi står ovenfor. Produktivitetskommissjonen mener det er en utfordring at norske skoleelever i internasjonale tester viser lave ferdigheter i basisfag, og en del faller fra i videregående skole og høyere utdanning.¹⁰² LO har uttrykt bekymring for at kompetansenivået i yrkesrettede deler av norsk arbeidsliv er under press. Også NHO understreker behovet for å styrke kompetansen i arbeidslivet. Hvis arbeidslivets evne til å heve kompetansen svekkes, vil det svekke produktivetsveksten. Økt arbeidsinnvandring og flere flyktninger innebærer at vi også må investere mer i språkopplæring. Ny teknologi vil også i framtida være avgjørende for produktiviteten. Vi vet ikke ennå hvilke næringer som skal sikre framtidens arbeidsplasser og eksportinntekter. Men vi vet at det sannsynligvis er flere, vi vet at flere store samfunnsoppgaver må løses, at ny teknologi endrer verdikjeder og næringsstruktur, og vi vet mye om hva vi er gode på i Norge.

Perspektivmeldingen viser at for å kunne finansiere velferdstjenester også i framtida er vi nødt til å finne måter å effektivisere offentlige tjenester. Produktivitet i offentlig sektor er vanskelig å måle, men litt forenklet må vi i framtida løse flere oppgaver med færre hender. Produktivetsvekst i næringslivet øker eksportinntekter, inntekter, og skatteinntekter til fellesskapet. Men den samme



produktivitetsveksten legger også press på lønningene i offentlig sektor – som følger generell lønnsvekst. Det betyr at hvis produktivitetsveksten er høy i privat og ikke offentlig sektor, da vil økte lønnskostnader i offentlig sektor gi finansieringsutfordringer.

Et forhold som truer produktiviteten i privat sektor, er økningen av aktører som baserer seg på svært lave lønninger. Holden III-utvalget peker på at tilgang på arbeidskraft med lave lønninger kan ha bidratt til en økning lavproduktive arbeidsplasser.¹⁰³ En rapport fra Senter for lønnsdannelse viser at arbeidsinnvandring har økt lønnsulikhetene også i allmenngjorte bransjer, der nedre skala i økende grad brukes og produktivitetsveksten svekkes, men lønnsveksten reduseres mer. Allmenngjøring av deler av tariffavtaler har kun i begrenset grad motvirket endringene¹⁰⁴. Tilgang på lavtlønnet arbeidskraft gjør også at bedrifter lar være å investere i teknologi som ville vært produktivitetsfremmende. Innenfor noen bransjer i norsk næringsliv er også sosial dumping og arbeidskriminalitet en økende utfordring.¹⁰⁵

5.1 Fortsatt investere i den nordiske modellen

I iveren etter å innføre tiltak som gjør skal gjøre Norge mer produktivt er det lett å glemme de egenskapene ved norsk økonomi som har vært en forutsetning for vårt høye produktivetsnivå. Vi vil her peke på noen forslag til hva som kan gjøres for å heve kompetansen i norsk arbeidsliv. Videre vil vi fremheve betydningen av et organisert arbeidsliv for både kompetanseutvikling og gode omstillingsprosesser.

5.1.1 Tiltak for å øke kompetansen i arbeidslivet

Høy kompetanse er en forutsetning for at Norge skal kunne gjennomføre de omstillingene som økonomien står ovenfor både i privat og offentlig sektor. Produktivitetskommisjonen fokuserer hovedsakelig på skole og høyere utdanning. Tiltak som kan bedre læringen som skjer i, og i tilknytning til, arbeidslivet er i liten grad vurdert. Omstillinger krever ofte at de ansatte setter seg inn i nye arbeidsmetoder og tar i bruk ny teknologi. Det er derfor viktig å legge til rette for læring gjennom hele livet.

Grunnlaget for læring legges allerede i barnehagen. Som produktivitetskommisjonen viser, er det godt dokumentert at barnehage utjevner forskjeller i barns utgangspunkt for læring i skolen.¹⁰⁶ Videre er det de som allerede har høy kompetanse som i større grad benytter seg av opplæringstiltak i arbeidslivet.¹⁰⁷ Tiltak som fremmer læring i barnehage, skole og arbeidslivet, vil derfor forsterke hverandre. Særlig avgjørende er tiltak som kan løfte flere gjennom hele utdanningsløpet og redusere frafallet fra videregående skole. Tall fra SSB viser at omtrent en av fire ikke fullfører videregående opplæring. Av de som begynte på videregående opplæring i 2009 hadde 24 prosent enten sluttet underveis eller fullførte uten oppnådd vitnemål eller fag-/svenebrev etter 5 år.¹⁰⁸

SSBs framskrivninger viser at norsk arbeidsliv vil trenge både flere fagfolk og flere høyere utdannende i fremtiden. Etterspørselen etter en del høyere utdanningsgrupper vil bli møtt, fordi flere tar høyere utdanning. Framskrivningene viser at det særlig vil være mangel på fagutdannede, samt sykepleiere og lærere.¹⁰⁹ Samtidig vil det være færre jobber som ikke krever noen utdanning utover grunnskole. Det er derfor behov for å utdanne flere av disse yrkesgruppene enn i dag.



NHO har spurt sine medlemmer om hvilke utdanningstyper og utdanningsnivåer bedriftene har behov for om fem år. Nærmere 60 prosent av NHOs medlemsbedrifter oppgir at de i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov i dag. Det er først og fremst ansatte med utdanning innen naturvitenskapelige fag, tekniske fag og håndverksfag som bedriftene har behov for. Mer enn hver tredje bedrift oppgir at de har et stort behov for ansatte med fagbrev/svennebrev.¹¹⁰

Samtidig er det viktig å understreke at framtidens kompetansebehov er ukjente. Framskrivninger tegner linjen fra fortid videre inn i framtida men tar ikke nødvendigvis innover seg usikkerhet og store endringer. I en rapport fra Samfunnsøkonomisk Analyse illustreres utfallsrommet med scenarier for ulike grader av automatisering og olje- og gassnæringens omstillingsevne med fire ulike framskrivninger¹¹¹. Ny teknologi endrer måten vi lever og arbeider på og vil også ha innvirkning på hvilken kompetanse arbeidslivet etterspør.

En viktig utfordring er å øke arbeidstilbudet og yrkesdeltakelsen i Norge. Høy arbeidsproduktivitet er ikke nødvendigvis bra dersom det betyr at stadig flere står utenfor arbeidslivet. Det er derfor et mål å sikre utdanning og jobbmuligheter som ikke krever langvarig eller akademisk utdanning.

I dag er det dessuten en stor mangel på fagarbeidere i mange næringer. For å møte framtidens kompetansebehov må vi satse mer på fagutdanning og styrke ordningene for etter- og videreutdanning. Et tiltak som blir fremhevet av både LO og NHO er å styrke Fagskolen, og øke rekrutteringen dit. Fagskoleutdanninger er et tilbud om utdanning utover videregående opplæring. Utdanningen er yrkesrettet og skal gi kompetanse som er direkte koblet til arbeidslivets behov. NHO viser til at Fagskolen er det nest mest etterspurte utdanningsnivået blant NHOs medlemsbedrifter, men at mange sliter med å rekruttere personer med fagskolekompetanse. Digitalisering og innføring av ny teknologi vil kontinuerlig stille nye krav til kompetanse også blant disse arbeidstakerne. Fagskoleutdanningen bør derfor hele tiden utvikles for å kunne gi arbeidstakerne i utdanning den kompetanse samfunnet etterspør.

Å styrke lærlingeordningen, og sikre nok lærlingeplasser, er også viktig. Hvert år er det rundt 8000 ungdommer som ikke får læreplass.¹¹² Regjeringen har kommet med et forslag at bedrifter som vil utføre oppdrag for det offentlige det innenfor bransjer hvor det er behov for læreplasser må ha lærlinger.¹¹³ Det er et smart grep.

Et annet viktig tiltak vil være å bedre mulighetene for at ufaglærte kan utdanne seg. Omtrent én av fem voksne i Norge har ikke utdanning utover grunnskolenivå¹¹⁴ og omtrent 12-15 prosent av den voksne befolkningen har svake ferdigheter i lesing og regning.¹¹⁵ Digitalisering og innføring av ny teknologi blant annet i pleie- og omsorgssektoren vil stille nye krav til kompetanse. For mange med lav kompetanse vil det være en utfordring å følge med på denne utviklingen.

Undersøkelser viser at mange ønsker opplæring hvis det blir tilrettelagt for det. Blant annet viser en undersøkelse gjort blant Fagforbundets medlemmer at det er mange som ønsker å ta fagbrev, men som ikke gjør det.¹¹⁶ En av de vanligste årsakene er at de ikke vet om de mulighetene som finnes.

Bedre informasjon om yrkesmuligheter kan bidra til at flere tar riktige yrkesvalg og at flere voksne kan finne frem til de ulike videreutdanningsmulighetene som finnes. En styrking av rådgivningstjenesten på skolene er viktig for å bedre hjelpe elever i deres yrkesvalg. Bedre muligheter for e-veiledning er også



under utredning. Også de som ikke er på skolen har behov for rådgivning, for eksempel ved skifte av jobb eller omskolering.

Arbeidsinnvandring kommer til å være et viktig bidrag til norsk økonomi i årene som kommer. Mange har fagkompetanse som norsk økonomi har stort behov for. Det vil være viktig å legge til rette for at disse får brukt sin kompetanse på en best mulig måte i norsk arbeidsliv. LO har for eksempel fremmet forslag om en særskilt strategi for kompetanseheving blant arbeidsinnvandrere. Bedre tilgang til både språk- og fagopplæring vil være tiltak som kan bidra til å heve produktiviteten i norsk arbeidsliv.

Norge kan også ha mye å tjene på å forbedre og forenkle systemene for godkjenning av utenlandsk utdanning. Det bør etableres et tilbud til de som har utdanning fra utlandet, men hvor denne ikke tilfredsstiller norsk standard, slik at utdanningen kan bli godkjent i Norge. I følge PIAAC-undersøkelsen er sjansen for at en med utenlandsk bakgrunn er overkvalifisert for jobben to og en halv gang større enn for en som er født og oppvokst i Norge. Norge er dermed betydelig dårligere på å utnytte kompetanse til utenlandske ansatte enn både Østerrike, Sverige og Tyskland. Norge må både jobbe for å heve kompetansen i befolkningen, men også bli bedre på å utnytte den kompetansen som allerede finnes i arbeidslivet.¹¹⁷ Det er i dag store utfordringer med saksbehandling og godkjenning av lovregulerte yrker for innvandrere fra land utenfor EØS området. Barne- og Likestillingsdepartementet arbeider med å effektivisere disse prosessene.¹¹⁸ Bedre systemer for godkjenning av utenlandsk utdanning og fagkompetanse vil gi bedre utnyttelse av de innvandres ressurser og dermed kunne gi økt produktivitet.

5.1.2 Sikre fortsatt sterkt partssamarbeid

Det høye produktivetsnivået i Norge kan heller ikke forstås løsrevet fra partssamarbeidet i arbeidslivet både på nasjonalt og lokalt. Dette samarbeidet er som diskutert i kapittel 4 en forutsetning for den koordinerte lønnsdannelsen som gir små lønnsforskjeller og har bidratt til et læringsintensivt og omstillingsdyktig arbeidsliv.

De siste årene har organisasjonsgraden gått noe ned i norsk økonomi. Størst har nedgangen vært i privat sektor, særlig der innslaget av arbeids- og tjenesteinnvandring er stort. I 2013 var organisasjonsgraden i norsk arbeidsliv 52 prosent mot 55 prosent i 2004. I privatsektor har organisasjonsgraden gått fra 40 prosent i 2004 til 37 prosent i 2013. Åpningen for økt bruk av midlertidig ansatte, som regjeringen har foreslått, kan bidra til å svekke organisasjonsgraden ytterligere. Grunnen til det er at midlertidig ansatte langt sjeldnere er organisert enn fast ansatte. I 2013 var kun 38 prosent av de midlertidig ansatte organisert sammenliknet med 58 prosent av de faste ansatte.¹¹⁹

Samarbeidet i norsk arbeidsliv har som vist i dette notatet vært en styrke ved norsk økonomi. Holden III-utvalget gir nyttig innsikt i effektene og forutsetningene for den koordinerte lønnsdannelsen.¹²⁰ For å øke produktivitet er det behov for mer kunnskap om hva som skaper de gode samarbeidsrelasjonene og fremmer evnen og viljen til innovasjon og omstilling på virksomhetsnivå, i privat og offentlig sektor.

5.2 Tiltak i offentlig sektor

Vi har tidligere vist at det er vanskelig å måle produktivitet, og dermed også produktivetsvekst, i offentlig sektor. Det betyr ikke at det ikke bør arbeides for å øke produktiviteten. Produktivetsvekst i



offentlig sektor oppnås i likhet med privat sektor igjennom å ta i bruk ny teknologi, øke kompetansen eller organisere arbeidet smartere.

Offentlig sektor leverer i stor grad tjenester der det er mindre muligheter for produktivetsgevinster gjennom innføring av ny teknologi. Som vist i avsnitt 3.2 lar tjenester, som helse, omsorg og utdanning seg i liten grad automatisere på samme måte som vareproduksjon. Dette er såkalte *menneskenære tjenester*. Her er kvalitet avhengig av at det ikke er for mange barn per lærer, at hjemmehjelpen har nok tid til de som skal få hjelp og at legene har tilstrekkelig tid til hver pasient. Innenfor disse vil muligheten for produktivetsgevinster være mer begrenset. Dette gjelder uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

Det er likevel mulig å øke produktiviteten i velferdstjenestene. Økt produktivitet her kan for eksempel komme fra mer effektiv organisering av tjenestene og bedre bruk av de ansattes tid og kompetanse. Å fjerne tidstyver og unødvendig rapportering kan gi store gevinster. Som vi har diskutert tidligere er kunnskap og involvering av ansatte nøkkelen til suksess på virksomhetsnivå.

Det er også viktig å være åpne for at en del tjenester som i dag hovedsakelig utføres manuelt, i fremtida kan digitaliseres og automatiseres, slik vi har god erfaring med: Vi kan nå kjøpe det meste vi trenger av varer på nett, stadig flere dekker bankbehovene sine i nettbanken og ferierådene får vi på Tripadvisor og ikke hos reisebyrået. Effektiviseringen av skatteadministrasjonen og Lånekassen er gode eksempler i offentlig sektor.

Utviklingen innen velferdsteknologi vil også gjøre det mulig å automatisere de tjenestene hvor produktivetspotensialet tidligere har blitt ansett som begrenset. Automatisering av oppgaver innen helse og omsorg kan bidra til at flere eldre kan bo lengre hjemme, til økt verdighet og selvstendighet, og kan frigjøre menneskelige ressurser til andre oppgaver. Produktivetsvekst gjennom teknologi gir muligheter men kan gi fordelingsutfordringer på kort sikt. En viktig utfordring er å sikre at organisering og innkjøpsprosesser legger til rette for å ta i bruk ny teknologi i stor skala.

5.2.1 Utviklingsmodeller basert på samarbeid og tillit

Hvordan arbeidet i offentlig sektor organiseres er viktig for produktiviteten. Selv om utvikling av velferdsteknologi vil kunne automatisere en del av oppgavene i offentlig sektor, vil mange av de offentlige tjenestene fremdeles være avhengig av de ansattes innsats. At arbeidskraftressursen og de ansattes kompetanse brukes på en god måte vil derfor være avgjørende for produktiviteten. Styringsmodeller som i større grad tar utgangspunkt i den ansattes kompetanse og har tillit til den faglige utøvelsen kan bidra til å gjøre utførelsen av tjenesten mer effektivt. Agenda drøfter i perspektivnotatet «Tillitsreform i offentligsektor» prinsippene for den typen styringsmodeller.¹²¹

Mål- og resultatstyring er i dag det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter.

Overordnede mål skal fastsettes politisk og konkretiseres slik at de kan følges opp med nødvendige utviklings- og forbedringstiltak – og dessuten ansvarliggjøre.¹²² Mål, delmål, og resultatkrav defineres hvert år i «tildelingsbrev» fra departementene til underliggende etater.

Kontroll og tilsyn er nødvendig for å sikre at lovpålagte oppgave utføres på en tilfredsstillende måte, og å sikre et seriøst arbeidsliv. Rapporteringen gir også nyttig informasjon til politikere og kan brukes



av virksomhetene som grunnlag for forbedring. Samtidig legger rapportering og dokumentasjon beslag på tid som kunne vært brukt til andre oppgaver. Nyttan av økt rapportering og dokumentasjon må derfor veies opp mot kostnadene dette innebærer. Styringsutfordringer har ofte blitt møtt med flere mål og delmål og antall mål og rapporteringskrav som offentlige virksomheter må følge er i mange tilfeller mange. I følge Politiets fellesforbund, økte antall mål, resultatkrav og føringer fra Justisdepartementet til Politidirektoratet fra 91 i 2011 til 152 i 2012, et halvt år etter terrorkatastrofen i regjeringskvartalet.¹²³

Høye krav om dokumentasjon og rapportering kan bidra til å vri fokuset mot det som skal rapporteres, og kan rapporteres. Det ligger en fare i at krav til rapportering og dokumentasjon kan føre til en målforskyving mot det som kan måles og dermed mindre fokus på viktige forhold som i mindre grad lar seg kvantifisere. Bedre helse som følge av forebyggende arbeid i helse- og omsorgssektoren eller utvikling av evnen til selvstendig arbeid og kritisk tenking igjennom utdanning kan være eksempler på dette. 22/7-kommisjonens rapport viser tydelig hvordan deler av målstyringen i politiet førte svak overordnet styring og økt fokus på det som er enkelt å måle.¹²⁴

Produktivitetskommissjonen pekte på at overdreven detaljstyring kan hindre offentlig virksomheter i å utnytte sitt effektiviseringspotensial.¹²⁵ Dette er også noe Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter tar opp i sitt innspill til produktivitetskommissjonen. Mange av lederne i deres medlemsbedrifter oppgir at kontrolliveren utfordrer det norske ledelsesidealet. I følge Spekter svekker det sterke fokuset på dokumentasjon og det å unngå feil lederne mulighet til å utvikle kultur for innovasjon og kreativitet.¹²⁶ Frykten for å gjøre feil gjør at det blir viktigere å gjøre tingene riktig, enn å gjøre de riktige tingene.

Forskningsrapporten *Innovasjon i offentlig sektor* basert på samtaler med fagfolk i offentlig virksomheter finner også at dagens kontrollregime er en barriere for innovasjon. Blant annet konkluderer rapportene med at: «Statsrådene belønnes ikke for nytenking og innovasjon men mer for det motsatte – kontroll og regelverk. De senere år er fokuset på kontroll og regelverk blitt enda sterkere.»¹²⁷

Forskning viser at organisasjoner med relasjoner basert på tillit og forståelse vil ha mer motiverte og dyktige medarbeidere, enn der hvor relasjonene i hovedsak er basert på økonomiske motiver.¹²⁸ Organisasjoner som gir de ansatte ansvar og tillit trenger sjelden å systematisk kontrollere at de ansatte gjør jobben sin. I medarbeiderundersøkelsen i staten i 2013 utført av Difi oppgir de ansatte at de ført og fremst motiveres av jobbinnhold, mulighetene for medvirkning og et godt arbeidsmiljø.¹²⁹ Ansatte i offentlig sektor er i høyere grad drevet av å tjene samfunnet, og i mindre grad opptatt av personlige fordeler ved jobben, enn ansatte i privat sektor.¹³⁰

Over tid har også styringsprinsippene endret seg. Fra tradisjonell administrasjon på seksti- og syttitallet ble beslutninger gradvis desentralisert og målstyring innført gjennom åtti- og nittitallet. Mindre direkte kontroll av offentlige enheter ble erstattet med mål og rapportering på mål. I Norge er alle offentlige enheter styrt etter mål- og resultatstyringsprinsippet, som skal sikre at vi har øye på målet og kan justere underveis, og at de ansvarlige holdes ansvarlig. Men mål- og resultatstyring har gitt nye uløste utfordringer. Vi måler for mye og ikke de riktige tingene, vi tenker for lite nytt og vi skaper unødig byråkrati, er blant innvendingene. Internasjonal forskning peker på nettverksstyring med mer desentraliserte beslutninger er i ferd med å overta styringsfilosofien. Det er også et paradoks at mens både ledelsesfaget og internasjonal forskning på offentlig



forvaltning ser til nye løsninger, er norsk forvaltning påfallende lojal til hierarkiske strukturer og tanken om rasjonelle økonomiske individ.

I Danmark har man lansert begrepet Tillitsreform som operasjonaliseringen av en ny styringsform. I København kommune startet et forsøk med tillitsbasert ledelse i 2008. I 2013 besluttet man å innføre denne formen for ledelse i resten av kommunen. Et viktig grep var å gå igjennom rapporteringskravene og utforme dem på nytt. Resultatene ble mer fornøyde brukere, 8-10 færre heltidsstillinger i administrasjonen til kontroll og oppfølging, og 33% lavere sykefravær blant de ansatte.¹³¹ Tillitsreformen har som mål øke kvalitet og trivsel i komplekse offentlige tjenester, men også spare kostnader. Tillitsreform er ikke en enhetlig modell som kan vedtas innført. Det er et sett med prinsipper som flytter makt og kontroll. Tre prinsipper står sentralt: (i) Større frihet innenfor faste budsjettammer, som kan overføres mellom år men ikke overskrides, (ii) desentralisert organisasjon med færre nivå og større enheter for hver leder og (iii) revisjon av all rapportering og måling på lokalt nivå for å beholde det som er nødvendig og viktig. En slik reform stiller nye krav til kompetanse både hos ledere og medarbeidere og krever omfattende deltakende prosesser. Så langt er foreløpige resultater i København kommune lovende, med rapportering om både økt kvalitet og reduserte kostnader. På nasjonalt nivå har liknende forsøk vært mindre helhetlige og mindre tydelige.

Bruk av partssamarbeid/trepartssamarbeid lokalt (både på kommune- og fylkesnivå og på virksomhetsnivå) er et viktig virkemiddel for systematisk involvering av ansatte i utviklingsprosesser. Flere kommuner i Norge har de siste 20 årene deltatt aktivt i utviklings- og effektiviseringsarbeid basert på trepartssamarbeid, det vil si samarbeid mellom politisk ledelse, kommuneadministrasjonen og arbeidstakerorganisasjonene i kommunen. «Kvalitetskommuneprogrammet» fra 2007 til 2009 og senere «Saman om ein betre kommune» er slike utviklingsprogram. Tanken er at utvikling av tjenestene i offentlig sektor best oppnås igjennom samarbeid og involvering av ansatte. Nå er ikke partsamarbeid i seg selv noe nytt. Norske kommuner har her lang erfaring. Det nye i disse programmene er den strategiske bruken av samarbeidet i kommunens utviklingsarbeid.

Erfaringene fra de utviklingsprogrammene som har vært gjennomført er at lokal forankring og systematisk jobbing over tid er nøkkelen til suksess. Evalueringen av «Kvalitetskommuneprogrammet» viser at erfaringene fra programmet er blandende. De kommunene som har oppnådd best resultater er de som har vært med lengst og hvor de har klart å forankre arbeidet lokalt¹³². Tilsvarende finner forskere ved Fafo som har evaluert programmet, at lokal forankring og involvering av ansatte er blant suksessfaktorene. Som forskerne skriver i rapporten: «Den dype forankringen dette har blant folk, ser ut til å være en forutsetning for at de kan lykkes med det store og hårete målet de har satt: Å utvikle nye organisasjonsformer som kan hjelpe kommunen til å levere tjenester også i perioder med mindre økonomiske ressurser».¹³³

5.2.2 Automatisere der det er mulig

Innenfor en del områder, som offentlig administrasjon, er det mulig å oppnå betydelige produktivitetsgevinster igjennom innføring av ny teknologi. For eksempel har innføring av IKT-systemer allerede bidratt til å effektivisere deler av offentlig forvaltning. Skatteetaten og Lånekassen er eksempler på to offentlige institusjoner som har lyktes i moderniseringsarbeidet. Men også innenfor tjenester hvor produktivitetspotensialet har blitt ansett som begrenset åpner utviklingen innen velferdsteknologi for nye muligheter.



Lånekassen har de siste 10 årene oppnådd store effektiviseringsgevinster gjennom å gå over fra papir til elektroniske systemer. Tjenestene er i dag i stor grad basert på selvbetjening. Studenter finner selv informasjon og kan søke på nett. Videre blir stadig flere søknader behandlet automatisk, det vil si uten at en saksbehandler trenger å gjøre vurderinger.

Moderniseringsarbeidet har så langt resultert i at saksbehandlingstidene er halvert. Det har gitt Lånekassen lavere driftskostnader. Bemanningen er redusert og tilpasset nye oppgaver, samtidig som det er blitt vesentlig flere kunder (fra 790 000 i 2007 til 982 000 i 2013). For kundene, lærestedene og bankene er gevinsten spart tid. Moderniseringsarbeidet innebærer at de lange køene for å levere en papirsøknad eller hente gjeldsbrevet, er historie.¹³⁴

Digitaliseringen av tjenestene til Skatteetaten er et annet eksempel på effektiviseringsarbeid som har gitt store gevinster. I 2003 ble Altinn etablert som innregistreringssystem for næringsoppgaver. I 2005 tok Skattedirektoratet i bruk internettbasert selvangivelse for forhåndsutfylte selvangivelser. Tall fra OECD viser at innkrevingskostnadene for skatt i Norge har falt fra 0,7 pst. i 2005 til 0,5 pst. i 2009. Til sammenlikning var gjennomsnittet i OECD på 1,0 pst.¹³⁵

Mye tydet på at det er potensial for effektivisering i offentlig sektor. En studie utført på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet av konsultantselskapet Cap Gemini viser at departementene kan spare mye på å ta i bruk ny teknologi og utnytte stordriftsfordeler.¹³⁶ Professor i informatikk ved universitetet i Oslo, Lars Groth, mener at datasystemer som kun brukes sporadisk vil være en *tidstyv* og det vil være lett å gjøre feil. Han mener staten har gått for langt i å fjerne en del støttefunksjoner.¹³⁷

To professorer som har forsket mye på innovasjon i offentlig sektor ved London School of Economics, Leandro Carrera og Patrick Dunleavy, argumenterer for at slike kortsiktige kutt fort kan straffe seg. I følge dem kan riktignok jobbfrys uten å redusere arbeidsmengden på kortsikt gi gevinster i form av at de ansatte jobber hardere, men over tid vil kostnadene øke som følge av økt slitasje på arbeidstokken og at ansatte ikke orker mer og slutter.¹³⁸ Pålegg om å kutte kostnader uten å prioritere oppgaver, eller investere i løsninger som gjør at arbeidet kan utføres mer effektivt kan altså fort virke mot sin hensikt.

En stor andel av tjenestene som offentlig sektor har ansvaret for er menneskenære tjenester, som utdanning, helse, pleie og omsorg. Som beskrevet tidligere er potensialet for å automatisere her mer begrenset. Det er likevel mye som kan gjøres. I følge et utvalg ledet av Kåre Hagen som utredet innovative løsninger for å møte fremtidens omsorgsutfordringer er det store og uutnyttede muligheter for å ta i bruk ny teknologi innen omsorgstjenestene.¹³⁹

Det har de siste årene vært en rivende utvikling innen utvikling av velferdsteknologi. Bruk av teknologi i omsorgen kan også redusere uførhet hos ansatte i helse- og omsorgssektoren ved å redusere behovet for å utføre tunge løft. Tunge løft er i dag en av de vanligste årsakene til uførhet hos helsepersonell. I bydel St Hanshaugen i Oslo har de opprettet en seksjon for *hjemmemestring*. Teknologi er et viktig hjelpemiddel i dette. Et eksempel er maskinen Evondo. Evondo sier fra når medisiner skal taes og måler opp. Slike hjelpemidler gir brukeren større hverdagsfrihet. For de som uansett tar medisinen sin selv, reduserer det risikoen for å glemme å ta medisinen. Via nettbrett og ulike måleinstrumenter kan både brukeren og hjemmesykepleien følge med i utviklingen av helsesituasjonen. Mye tyder på at ved å selv



delta aktivt i egen helsemestring blir brukeren også mer bevisst på hva som for eksempel gir forhøyet blodsukker. Bydelen selv understreker også at teknologi bare er en liten del av endringen og i seg selv ikke løser utfordringene. De beskriver det selv som å bevege seg fra en kultur med vekt på omsorg og hjelp til en kultur der de ser på ressursene til innbyggeren og legger mer vekt på egenmestring, rehabilitering og trening. Den største endringen er dermed ikke å ta i bruk teknologi men å endre organisasjonens tanke sett. Ellen Oldereid, avdelingsdirektør i bydelen, beskriver teknologi som et 20/80 forhold mellom teknologi og organisasjon¹⁴⁰

Flere kommuner har begynt å ta i bruk telemedisinske løsninger. Det har bidratt til at både pasienter og ansatte i hjemmetjenesten kan få bistand av spesialisert helsepersonell slik at pasienter i større grad kan følges opp hjemme. Ny teknologi vil ikke kunne erstatte menneskelig omsorg, men kan i kan være et viktig supplement, som frigjør tid til helsepersonell til å gi den omsorg den enkelte bruker har behov for.

Involvering av brukere og ansatte vil være viktig i dette arbeidet. Det må også settes av ressurser og legges til rette for opplæring av de ansatte. Produktivitetskommissjonen peker på at innføring av ny teknologi krever koordinering og samarbeid på tvers av virksomheter og fagområder. For eksempel, kan bruk av telemedisin i pleie- og omsorg innebære et samarbeid mellom hjemmetjenesten, sykehjem og sykehus. En slik samordning vil kunne være lettere dersom kommunen ikke har skilt hele eller deler av et eller flere tjenesteområder.

5.3 Privat sektor: Legge til rette for økt omstilling og innovasjon

Norsk næringsliv er som tidligere nevnt i verdenstoppen når det gjelder å ta i bruk ny teknologi. Vår sammenpressede lønnsstruktur og høy kompetanse i arbeidslivet gjør at investeringer i automatisering og teknologi kan ha høyere avkastning i Norge enn i andre land. Automatisering skaper flere høyproduktive industriarbeidsplasser. I den maritime sektoren løftes ofte Kleven verft frem, som for et par år siden investerte i «robotisering». For Kleven muliggjorde investeringen at flere deler av produksjonen kan gjøres i Norge til lavere kostnad. De sveiserne som tidligere gjorde jobben manuelt, opererer nå robotene. I følge konsernsjef Ståle Rasmussen i Kleven kan «de nye robotene gjøre sveisearbeidet mellom ti og tjue ganger raskere enn ved manuell sveising».¹⁴¹

En viktig forutsetning for denne utviklingen er den sammenpressede lønnsstrukturen. Like viktig er tilgang på kompetent arbeidskraft på alle nivåer. Kompetente og selvstendige fagarbeidere er et viktig konkurransefortrinn for Norge. Med økt tempo innenfor teknologiutviklingen vil betydningen av dette bare øke. De ansattes kompetanse er avgjørende for at hvor effektivt ny teknologi tas i bruk. De ansatte må lære seg å bruke den nye teknologien. Bedrifter vil bli mer produktive hvis deres ansatte klarer å løfte sin kompetanse. Myndighetene kan bidra ved å sikre at utdanningsinstitusjonene våre leverer fra seg dyktige fagarbeidere som raskt bidrar i bedriftene. Det samme gjelder høyere utdanning.

Et viktig tiltak er å stille krav til opplæring samt arbeids- og lønnsforhold. Flere næringer i Norge, spesielt innen bygg og anlegg, trues av useriøse og til dels kriminelle aktører. Dette vil føre til sterk produktivtetsnedgang i disse bransjene, det vil svekke kvaliteten og vi mister verdifull fagkompetanse. En offensiv kamp mot arbeidslivskriminalitet er viktig for å styrke produktivtetsveksten.



Produktivitetskommisjonen peker på at Norge skiller seg fra andre land ved at privatpersoner, venture fond og institusjonelle investorer i mindre grad investerer i nye og voksende bedrifter. En grunn til det er ifølge kommisjonen skattefavoriseringen av eiendom. Tankesmien Agenda har i notatet «Et rettferdig skattesystem» tatt til orde for å innføre økt skatt på eiendom som en måte å øke investeringene i næringslivet. Dette har også blitt anbefalt av Scheel-utvalget.

For at nye ideer og nye teknologiske løsninger skal føre til økt verdiskapning må de tas i bruk. De må testes ut for å se hvordan de fungerer i praksis og kommersialiseres, det vil si bringes til markedet. I Norge bruker vi om lag 30 milliarder kroner på forskning og utvikling hvert år. Bare 1-2 prosent av denne kommersialiseres. Produktivitetskommisjonen mener det kan det være et misforhold mellom hvor mye midler som bevilges over statsbudsjettet til forskning og hvor mye som bevilges til å ta resultater og funn i bruk og bringe dem til markedet.¹⁴²

Tilskudd fra offentlige risikokapitalfond for næringslivet, som såkorn- og venturefond, er et eksempel på virkemidler som kan bidra med økt finansiering til kommersialisering og markedslansering produkter og bedrifter i oppstartsfasen. Innovasjon Norge forvalter flere slike ordninger. I følge Jan Fagerberg, som forsker på innovasjon ved Universitetet i Oslo, er ordninger for «risikolån» til innovasjonsprosjekter på mer generell basis blant de mest effektive virkemidlene som Innovasjon Norge disponerer for å fremme innovasjon, men omfanget er beskjedent.¹⁴³

Staten som eier i næringslivet er også interessant når det gjelder å tilrettelegge for økt produktivitet i næringslivet. Produktivitetskommisjonen mener eierskapet hovedsakelig bør konsentreres til områder hvor det stor markedssvikt og naturlige monopoler og anbefaler at det bør gjøres en vurdering av hvilke områder statlig eierskap bør opprettholdes. De mener statlig eierskap kan svekke produktiviteten ved at det kan føre til mindre konkurranse i markedet.

Det finnes imidlertid mange argumenter som peker i motsatt retning. Staten kan bidra til å utvikle ny teknologi igjennom å være en langsiktig og risikovillig eier. Staten har også tradisjonelt spilt en slik rolle. Selskaper som Statoil, Norsk Hydro og Telenor har nytt godt av dette.¹⁴⁴ Statlig eierskap kan også bidra til å mobilisere privat kapital til ny næringsvirksomhet. Den italienske økonomen Mariana Mazzucato viser at stater ofte står bak en del grunnleggende forskning som gründere senere bygger sine ideer på, og tar risiko i bedrifters oppstartsfasen der de private ikke gjør det.¹⁴⁵ En gjennomgang av statens eierskap kan være fornuftig, men i en slik gjennomgang bør det også vurderes hvordan statlig eierskap kan bidra til å bygge opp nye bedrifter og vekstnæringer.

Tankesmien Agenda har tidligere i notatet «Fra svart gull til grønn vekst» tatt til orde for en mer aktiv næringspolitikk koblet sammen med klimapolitikken, der tydelige bærekraftige næringsmål innen ren transport, industri og materialer understøttes av klimapolitikk og støtteordninger¹⁴⁶.

6. Konklusjon

Norge topper i dag OECD-statistikken over produktive land. I likhet med andre europeiske land har imidlertid også norsk økonomi opplevd lavere produktivtetsvekst siden midten av 2000-tallet. Dette var bakgrunnen for at regjeringen nedsatte en produktivitetskommisjon vinteren 2014, etter inspirasjon fra



Danmark. Kommisjonen kom med sin første delrapport 10. februar 2015 og vil jobbe videre med forslag til hva som kan heve produktiviteten i norsk økonomi.

Når vi diskuterer produktivitet, er det spesielt viktig å huske på to ting. For det første ikke å blande sammen mål og virkemiddel. Produktivitet er et virkemiddel for å oppnå høyere velstand, men ikke målet i seg selv. Produktivitet må sees i sammenheng med sysselsetting og vekst. Et arbeidsmarked som kun har plass til de mest effektive arbeidstagerne vil gi høyere produktivitet, men vil samtidig gi store sosiale og samfunnsøkonomiske kostnader.

En annen oppfatning er at mindre stat og mer marked gir økt produktivitet. Konkurransetsetting av velferdstjenester og et mer fleksibelt arbeidsmarked var blant den danske produktivitetskommisjonens anbefalinger. Oppskriften i USA har vært et fleksibelt arbeidsmarked med store lønnsforskjeller, lav organisasjonsgrad, lave skatter og begrensede velferdsordninger. Det har gitt høy produktivitet, men også bidratt til at USA er blant landene med høyest ulikhet. Fortellingen blir dessuten utfordret av mange som mener at det var sterk lønnsvekst i arbeiderklassen og billig utdanning som la grunnlaget for sterk amerikansk vekst i etterkrigstiden.

Norge har valgt et regulert arbeidsmarked med sterke fagorganisasjoner, en koordinert lønnsstruktur, et noe høyere skattenivå og godt utbygde velferdsordninger. Forskning på den nordiske modellen viser at samspillet mellom disse har bidratt til at Norge har små inntektsforskjeller, høy vekst og at vi er på verdenstoppen når det gjelder produktivitet. Det høye produktivetsnivået i norsk økonomi er et resultat av rekke forhold. Viktige faktorer er en stabil makropolitikk, en høyt utdannet arbeidsstyrke, og et kapitalintensivt næringsliv. Dette er forhold som går igjen i mange land, og som det er liten uenighet om bidrar til produktivitet. Mer spesielt for de nordiske landene er universelle velferdsordninger og et arbeidsliv med høy grad av læring og samarbeid mellom partene, elementer i den såkalte «nordiske modellen». Innovering av ansatte i organiseringen av arbeidet i den enkelte virksomhet og medarbeiderdrevet innovasjon har vært viktig for produktivetsutviklingen i Norge. Tillit til samfunnets institusjoner og i arbeidslivet blir også fremhevet som en viktig grunn til at de skandinaviske landene skiller seg positivt ut.

Det er viktig å se de ulike virkemidlene i sammenheng. Solberg-regjeringen har for eksempel vist til at de vil prioritere skattelette for å øke produktiviteten. Lavere skatter kan gå utover velferdstilbud som barnehager, skoler og arbeidsmarkedstiltak, som vi vet er svært viktige for produktiviteten. Et annet eksempel er forslaget om mer bruk av midlertidig ansatte. Det kan gi en kortsiktig produktivetsgevinst hos enkeltbedrifter, men vil undergrave de viktigste grunnene til at norsk arbeidsliv er så produktivt: Trygge medarbeidere som sier ifra hvis noe ikke fungerer, og bidrar til å finne gode løsninger, kombinert med stor vekt på læring og kompetansebygging i arbeidslivet. Hvis omfanget av midlertidighet i arbeidslivet blir stort vil det kunne svekke parts- og trepartssamarbeidet i arbeidslivet som har vært en forutsetning for små inntektsforskjeller og høy omstillingsevne i norsk økonomi.

Det er viktig ikke å kaste babyen ut med badevannet i jakten på nye løsninger for å forbedre produktiviteten. Det betyr ikke at vi ikke skal lete etter slike. I dette notatet har vi pekt på en rekke områder som har forbedringspotensial, og noen konkrete tiltak som kan gi økt produktivetsvekst.

Nøkkelen til å få til gode omstillingsprosesser i privat og offentlig sektor er å satse på kompetanseutvikling og sikre et ordnet arbeidsliv med gode lønns- og arbeidsvilkår. For eksempel vil det være viktig



å styrke fagutdanningen og ordningene for etter- og videreutdanning. Det er viktig for det samlede produktivitetsnivået å sikre små lønnsforskjeller og begrenser sosial dumping som også ellers er en samfunnsutfordring.

I offentlig sektor utgjør bedre bruk av de ansattes fagkunnskap og kompetanse et viktig potensial for å heve produktiviteten i velferdstjenestene. Partssamarbeidet lokalt er et viktig virkemiddel for å sette dette i system. Det er også viktig å utnytte mulighetene som ligger i å ta i bruk ny velferdsteknologi, som for eksempel telemedisin.

I privat sektor vil tiltak som fremmer investeringer i innovasjon og nye og voksende bedrifter kunne gi økt produktivitetsvekst. Et viktig tiltak, som er diskutert i Agenda-notatet «Et rettferdig skattesystem», er å innføre økt skatt på eiendom. Et annet tiltak kan være å øke tilskuddene fra offentlige risikokapitalfond for næringslivet, som såkorn- og venturefond. Slike tilskudd kan bidra økte investeringer i utvikling av ny teknologi. Statlig eierskap bør også i større grad spille en aktiv rolle i å fremme nye vekstnæringer.

Høy omstillingsevne og høy produktivitet er forutsetninger for at vi skal henge med i fremtidig konkurranse. Men vi må ikke miste målet av sikte: Det er at Norge skal være et godt land å bo i fordi folk har jobb, vi har en stabil og sunn økonomi, små inntektsforskjeller og gode offentlige velferdstjenester.

Notatet er skrevet av Linda Skjold Oksnes og Hannah Gitmark, fagrådgivere i Tankesmien Agenda, 2014/2015. Tankesmien Agenda står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.



Alle konklusjoner og anbefalinger i dette notatet er Tankesmien Agendas, og ikke nødvendigvis bidragsyternes syn.

Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til flere som har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål og utfordringer underveis:

Erling Holmøy, forskningsleder ved Statistisk sentralbyrå

Thomas von Brasch, forsker ved Statistisk sentralbyrå

Sjur Kaasa, Professor ved Høgskolen i Hedmark

Steinar Holden, professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

Fulvio Castellacci, instituttleder ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur ved Universitetet i Oslo

Roger Bjørnstad, sjeføkonom i Samfunnsøkonomisk analyse

Bård Kuvaas, professor ved Institutt for ledelse og organisasjon ved Handelshøyskolen BI

Silje Ones, seniorøkonom i Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Ingrid Hannisdahl Ytreland, rådgiver i Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Anthony Kallevig, utredningsleder i Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Kristen Dalby, rådgiver i Fagforbundet

Arnhild Grønvik Bie-Larsen, seniorrådgiver i Utdanningsforbundet

Jeanette Moen, leder for samfunnsavdelingen i Fellesforbundet



7. Sluttnoter

¹ NordMod 2030. Se også her: <http://faoarkiv.no/nordmod2030/publikasjoner.html>

² Se også her: <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/10/09/2059/Med-egne-ord/oljeeventyret>

³ Brach, Thomas (2015). *The Norwegian productivity puzzle – not so puzzling after all?*. Discussion Paper no. 796. Statistisk Sentralbyrå.

⁴ Når dette tas høyde for måles produktiviteten i Norge til 7 og 3 prosent lavere enn nivået i USA og Tyskland, men på høyde med nivået i Sverige og Frankrike i 2005. Veksttallene (altså utviklingen i produktiviteten) påvirkes ikke av funnene i analysen.

⁵ NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 91. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.

⁶ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Holden III-utvalget. Finansdepartementet

⁷ NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 111. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet..

⁸ St. Meld. nr. 1 (2014-2015). *Nasjonalbudsjettet 2015*. Finansdepartementet.

⁹ NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 84. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.

¹⁰ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Holden III-utvalget. Finansdepartementet

¹¹ Brach, Thomas (2015), «The Norwegian productivity puzzle – not so puzzling after all?» Discussion Paper no. 796. Statistisk Sentralbyrå.

¹² The Economist (2014): «America's economy: A productive decade», artikkel 4. september. <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2014/09/americas-economy-0>

¹³ I følge tall fra den europeiske statistikkbanken, Eurostat, gikk antall sysselsatte personer ned med 6,9 prosent i løpet av årene 2012 og 2013. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹⁴ Erikstad Terie (2015). «Finanskrisen snudde syv års fremgang til syv års nedgang for Spania». Dagens Næringsliv 8. januar.

¹⁵ Statistisk Sentralbyrå: Arbeidskraftundersøkelsen, 2015 <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

¹⁶ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Holden III-utvalget. side.127.

¹⁷ Wall Street Journal: «Can Money Buy You Happiness?», publisert 10. November 2014, lastet ned fra <http://www.wsj.com/articles/can-money-buy-happiness-heres-what-science-has-to-say-1415569538>

-
- ¹⁸ Holden, Steinar og Robert G. Hansen (2008). *Pareto 2: Samfunnsøkonomi 2 vg3*. Oslo: Cappelen.
- ¹⁹ Baumol, W.J. og W.E. Oates (1972). The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life, *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, nr. 2, s. 44-54.
- ²⁰ Meld. St. 12 (2012-2013). *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.
- ²¹ Aasland, S. og L. Oksnes (2015). *Vi har råd til framtida*. Perspektivnotat, Agenda.
- ²² Se for eksempel: Vartia, L. (2008). *How do Taxes Affect Investment and Productivity?: An Industry-Level Analysis of OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, nr. 656.
- ²³ OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. Tax Policy study no. 20.
- ²⁴ Grünfeld, L. A., G. Grimsby og M. Gjems Theie (2015). *Kapitalbeskatning og investeringer i norsk næringsliv*. Menon-publikasjon nr. 28. Menon Business Economics.
- ²⁵ Produktivitetskommissionen i Danmark (2014). *Det handler om velstand og velfærd*. Sluttrapport.
- ²⁶ Heckman James J. (2013). «Lifelines for Poor Children» *NEW York Times, The Great Divide* debattserie, 14. September. <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/09/14/lifelines-for-poor-children/#more-149108>
- ²⁷ Heckman, James J., and Dimitriy V. Masterov (2007). *The productivity argument for investing in young children*. NBER Working Paper No. 13016
- ²⁸ NOU 2009:10. *Fordelingsutvalget*.
- ²⁹ Bråten, Beret, Nina Drange, Hedda Hakkestad og Kjetil Telle (2014). *Gratis kjernetid i barnehager*. Fafo-rapport nr. 44.
- ³⁰ Se for eksempel, intervju med Robert Putnam, *Bowling alone: America's Declining Social Capital*, i *Journal of Democracy* 6:1, Jan 1995, 65-78. <http://xroads.virginia.edu/~hyper/DETOC/assoc/bowling.html>
- ³¹ NOU 2015:8. *Framtidas skole: Fornyelse av fag og kompetanser*. Ludvigsen-utvalget. Kunnskapsdepartementet. <https://blogg.regjeringen.no/fremtidensskole/files/2015/06/NOU201520150008000DDDPDFS.pdf>
- ³² For en gjennomgang se: OECD (2013). *Employment Outlook 2013*.
- ³³ OECD (2013). *Employment outlook 2013*.
- ³⁴ ECON (2009). *Effekter av lovreguleringer av stillingsvern og arbeidstid*. Econ-rapport nr. 112.
- ³⁵ Flere av disse studiene er presentert i ECON-rapporten, *Effekter av lovreguleringer av stillingsvern og arbeidstid*, fra 2009.
- ³⁶ Storm, Servaas (2007). *Why labour market regulation may pay off: Worker motivation, co-ordination and productivity growth*. ILO Economic and Labour Market Paper nr. 4.
- ³⁷ Boken «The Race Between Education and Technology» av Claudia Goldin og Larry Katz er omtalt i en artikkel av Stephen Kotkin i *New York Times*, «Minding the inequality gap» 4.oktober 2008. http://www.nytimes.com/2008/10/05/business/05shelf.html?_r=0 Omtalt



-
- ³⁸ Reich, R. (2014). *How to shrink inequality*. 12. mai. <http://robertreich.org/post/85532751265>
- ³⁹ Dølvik, J. Erik. (2013). *Grunnpilarene i de Den nordiske modellene: Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NorMod 2030 Delrapport 1. Fafo-rapport 13.
- ⁴⁰ S&P Capital IQ (2014). «How Increasing Income Inequality Is Dampening U.S. Economic Growth, And Possible Ways To Change The Tide» Global Credit Portal, 5.august.
https://www.globalcreditportal.com/ratingsdirect/renderArticle.do?articleId=1351366&SctArtId=255732&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=8741033&sourceRevId=1&fee_ind=N&exp_date=20240804-19:41:13#ContactInfo
- ⁴¹ Schmitt John (2013). «Minimum Wage: Catching up to Productivity» 12. juni.
<http://www.cepr.net/index.php/op-eds-&-columns/op-eds-&-columns/minimum-wage-catching-up-to-productivity>
- ⁴² Gordon, Robert. J. (2014). *The demise of US economic growth: Restatement, rebuttal, and reflections*. National Bureau of Economic Research arbeidsnotat Nr. 19895.
- ⁴³ Schneider, Dr. Rolf (2013). *Low productivity growth in Germany*. Allianz working paper nr. 166.
- ⁴⁴ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer i norsk økonomi*. Holden III-utvalget. Finansdepartementet.
- ⁴⁵ NOU 2015:1. *Produktiviteten - grunnlag for vekst og velferd*. Side 185. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.
- ⁴⁶ Barth Erling og Karl O. Moene (2014). *Innovasjon, kunnskap og omstillinger - reell versus ideell konkurranse*. Publisert på Produktivitetskomisjonens hjemmeside:
<http://produktivitetskomisjonen.no/notater/>
- ⁴⁷ Aftenposten (2014). «Industrien vender hjem» 16.mai.
<http://www.aftenposten.no/okonomi/Industrien-vender-hjem-7316866.html>
- ⁴⁸ Boston Consulting Group (2012). *The 2012 BCG e-Intensity Index*.
https://www.bcgperspectives.com/content/articles/digital_economy_public_sector_adapt_adapt_government_role_internet_policy/
- ⁴⁹ Barth Erling og Karl O. Moene (2014). *Innovasjon, kunnskap og omstillinger - reell versus ideell konkurranse*. Publisert på Produktivitetskomisjonens hjemmeside:
<http://produktivitetskomisjonen.no/notater/>
- ⁵⁰ Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides (2014). *Redistribution, inequality and growth*. IMF Diskusjonsnotat nr. 2. IMF.
- ⁵¹ Cingano, F. (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr. 163, OECD.
- ⁵² Lavere deltakelse i utdanning i lavere inntektsgrupper er for eksempel en viktig forklaring på hvorfor store inntektsforskjeller bidrar til lavere økonomisk vekst i IMF og OECD studiene om ulikhet og økonomisk vekst
- ⁵³ Alan B. Krueger (2012). «The Rise and Consequences of Inequality in the United States», Chairman, Council of Economic Advisers 12. Januar,
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/kruieger_cap_speech_final_remarks.pdf



⁵⁴ Cingano, F. (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD.

⁵⁵ OECD (2013). *Education at a Glance 2013*. OECD Indicators.
<http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>

⁵⁶ <http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/ibmwatson/watson-oncology.html>

⁵⁷ Stiglitz Joseph E. (2014). *Leaders and followers: Perspective on the nordic modell and the economics of innovation*. National Bureau of Economic Research. Arbeidsnotat nr. 201493
https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2014_Leaders_Followers_NBER_pub.pdf

⁵⁸ Moene, Karl O. (2013). *Velferdsstatens bærende krefter*. s. 216. i *Arbeidsdepartementet 100 år, 1913-2013*. Festtidsskrift, red. Forbord, Hege.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ad/publikasjoner/web-publikasjoner/2013/festskriftbokweb.pdf>

⁵⁹ Cappelen Alexander (2014). «Velferdsstaten ingen hvilepute» i *Dagens næringsliv* 28.mars.

⁶⁰ *Dagens næringsliv* (2014). «Derfor lykkes enkelte gründere». 16. oktober.
<http://www.dn.no/nyheter/2014/10/26/1249/Forskning/derfor-lykkes-enkelte-grndere>

⁶¹ NOU 2014:23. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Scheel-utvalget. Finansdepartementet.

⁶² les Agenda-notatet, *Et rettferdig skattesystem*, for mer om utformingen av det norske skattesystemet. <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Perspektivnotat-Tankesmien-Agenda-5.-november2014-Et-rettferdig-skattesystem.compressed.pdf>

⁶³ Verdensbanken (2014). *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*.
<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

⁶⁴ Hernes, Gudmund (2006). *Den norske mikromodellen: Virksomhetsstyring, partsamarbeid og sosial kapital*. Fafos rådsprogram 2006-2008. Fafo-notat 25. Fafo.

⁶⁵ Levin, M., T. Nilssen, J. E. Ravn og L. Øyum (2012). *Demokrati i arbeidslivet: Den norske samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn*. Fagbokforlaget.

⁶⁶ Europakommisjonen (2014) «Innovation Union Scoreboard 2014».
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf

⁶⁷ Europakommisjonen (2014) «Innovation Union Scoreboard 2014»

⁶⁸ OECD (2011). «OECD Science, Technology and Industry Scoreboard». <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9211041e.pdf?expires=1425221868&id=id&accname=guest&checksum=87CDB25D1DD6FDA1AFBFD76DB9441122>

⁶⁹ At Norge ligger på topp når det gjelder produktivitet, men skårer lavere enn sammenliknbare land på internasjonale innovasjonsmålinger har blitt blant annet av OECD omtalt som *the Norwegian Puzzle*.

⁷⁰ Flere undersøkelser viser at hvis vi justerer for slike forskjeller ligger næringslivets satsing om lag på linje med andre sammenliknbare land, for eksempel Castellacci 2008 og Fagerberg, Mowery og Verspagen 2009.



⁷¹ Castellacci, Fulvio (2008). *Innovation in Norway in a European Perspective*. Nordic Journal of Political Economy nr. 34.

Fagerberg, Jan., David C. Mowery and Bart. Verspagen, eds. (2009). *Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian Case*. Oxford University Press.

⁷² Innovasjon Norge (2013). «Hvorfor ligger Norge så langt etter i Innovation Union Scoreboard?» 26. mars. <http://innovasjonsbloggen.com/2013/03/26/hvorfor-ligger-norge-sa-langt-etter-i-innovation-union-scoreboard/>

⁷³ Innovasjon Norge (2013). «Hvorfor ligger Norge så langt etter i Innovation Union Scoreboard?» 26. mars. <http://innovasjonsbloggen.com/2013/03/26/hvorfor-ligger-norge-sa-langt-etter-i-innovation-union-scoreboard/>

⁷⁴ Europakommisjonen (2014) «Innovation Union Scoreboard 2014».

⁷⁵ Innovasjon Norge (2013). «Hvorfor ligger Norge så langt etter i Innovation Union Scoreboard?» 26. mars. <http://innovasjonsbloggen.com/2013/03/26/hvorfor-ligger-norge-sa-langt-etter-i-innovation-union-scoreboard/>

⁷⁶ Norges Forskningsråd (2013). *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet: statistikk og indikatorer*.

⁷⁷ Kuvås, Bård og Anders Dysvik (2012). *Lønnsomhet igjennom menneskelige ressurser: Evidensbasert HRM*. 2. utgave, Fagboklaget.

⁷⁸ Barth, Erling og Kristen Ringdal (2004). «Fleksibel arbeidsorgansiering 1997-2003» kapittel 3 i Torp (red) *Medvirkning, læring og belønning*, Oslo: Gyldendal.

⁷⁹ Grimsrud, Bjørne, Leif, E. Moland og Sol Skinnarland (2005). *Evaluering av Hovedorganisasjonenes fellestiltak i perioden 1998 til 2004*. Fafo-rapport nr. 490.

⁸⁰ OECD (2013). *Employment outlook 2013*.

⁸¹ Blant annet skal bedrifter skal bedrifter ved avslutning av et midlertidig forhold måtte vente en periode før de kan tilsette en ny på midlertidig kontrakt i samme stilling og det er foreslått en kvote for hvor stor andel av arbeidstokken som kan være på midlertidig kontrakt i en virksomhet.

⁸² OECD (2013). *Employment outlook 2013*.

⁸³ OECD (2013). *Employment outlook 2013*.

⁸⁴ Nergaard, Kristine (2004). *Atypisk arbeid Midlertidige ansettelse og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport nr. 430. Fafo.

⁸⁵ Eurofound (2012). *Fifth European Working Conditions Survey*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

⁸⁶ Kantalius Hannes (2009). *Den oumbärliga periferin Långtidsinhyrda och ordinarieanställda montörers arbetsmiljö, karriärmöjligheter och upplevda anställningsbarhet*. Notat til konferansen *Arbetet i människors liv* Göteborg 13.-14. mai .

⁸⁷ Storm, Servaas (2007). *Why labour market regulation may pay off: Worker motivation, co-ordination and productivity growth*. ILO Economic and Labour Market Paper nr. 4.

⁸⁸ Haakestad, H. og E. Braanen Sterri (2015). *Lærevilkår i norsk arbeidsliv: utjevning eller mot nye kompetansegap?*. Fafo-rapport nr. 9.



-
- ⁸⁹ Kuvaas, Bård (2010). «Vinnere i selskapslivet». Publisert på Handelshøgskolen Bls hjemmeside 10. August. <https://www.bi.no/Forskning/Nyheter/Nyheter-2010/Vinnere-i-selskapslivet/>
- ⁹⁰ Kuvaas, Bård (2010). «Vinnere i selskapslivet». Publisert på Handelshøgskolen Bls hjemmeside 10. August. <https://www.bi.no/Forskning/Nyheter/Nyheter-2010/Vinnere-i-selskapslivet/>
- ⁹¹ Tadel (2014). «Midlertidige stillinger gjør ansatte mindre produktive». Publisert på Tadel, nettavis for arbeidstakerorganisasjonen Delta, 03.november. <http://www.tadel.no/nyheter/midlertidige-stillinger-gj%C3%B8r-ansatte-mindre-produktive#.VNaDPPmG-RM>
- ⁹² Tadel (2014). «Midlertidige stillinger gjør ansatte mindre produktive». Publisert på Tadel, nettavis for arbeidstakerorganisasjonen Delta, 03.november. <http://www.tadel.no/nyheter/midlertidige-stillinger-gj%C3%B8r-ansatte-mindre-produktive#.VOXyyvmG9UU>
- ⁹³ Dølvik, Jon E., Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfald (2014). *Den nordiske modellen mot 2030: Et nytt kapittel*. Fafo-rapport nr. 46.
- ⁹⁴ Aftenposten (2014). «Høy tillit smører økonomien». 16.september.
- ⁹⁵ Aftenposten (2014). «Høy tillit smører økonomien». 16.september.
- ⁹⁶ OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. OECD.
- ⁹⁷ Nye Torgeir innledning på Fafo Østforums tiårskonferanse 29. april 2014. i Arbeidslivet.no sin artikkel *10 år siden EUs østutvidelse: Spakere vilje til å satse på ansattes kompetanse?* 9. mai.
- ⁹⁸ Hagen, Anna. og Sveinung Skule (2008). *Kompetansereformen og livslang læring: Status 2008*. Fafo-rapport nr. 7.
- ⁹⁹ PIAAC bygger på to tidligere undersøkelser. International Adult Literacy Survey (IALS) ble gjennomført i Norge i 1998, og Adult Literacy and Life Skills (ALL) ble gjennomført i Norge i 2003.
- ¹⁰⁰ Bjørkeng, Birgit og Bengt Oscar Lagerstrøm (2014). *Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIAAC*. Statistisk sentralbyrå rapport nr. 29.
- ¹⁰¹ Hagen, A. og Sveinung Skule (2008). *Kompetansereformen og livslang læring: Status 2008*. Fafo-rapport nr. 7.
- ¹⁰² NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Side 428. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.
- ¹⁰³ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer i norsk økonomi*. Holden III-utvalget. Finansdepartementet.
- ¹⁰⁴ Senter for lønnsdannelse (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Rapport nr. 2 <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/SiteAssets/R2-2015%20Virkninger%20av%20allmenngj%C3%B8ring.pdf>
- ¹⁰⁵ Brekken, T., M. Sjøberg og A. Wing (2015). «Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping». Kompass tema nr. 1 Arbeidstilsynet.
- ¹⁰⁶ NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 444. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.
- ¹⁰⁷ Hagen, Anna. og S. Skule (2008). *Kompetansereformen og livslang læring: Status 2008*. Fafo-rapport nr. 7.



-
- ¹⁰⁸ Statistisk sentralbyrå (2015). *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009-2014*. Publisert 4.juni. <https://www.ssb.no/vgogjen>
- ¹⁰⁹ Gjefsen, Hege M., Trude Gunnes og Nils M. Stølen (2014). *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Rapport nr. 31, Statistisk sentralbyrå.
- ¹¹⁰ Solberg, Espen, Kristoffer Rørstad, Pål Børing og Tone C. Carlsten (2014). *Kompetansebarometer for NHO bedriftene*. Arbeidsnotat nr.7. Nifu. <http://www.nifu.no/files/2014/06/NIFUarbeidsnotat2014-7.pdf>
- ¹¹¹ Samfunnsøkonomisk Analyse. Eksplorative scenarioanalyser om framtidens kompetansebehov. R 19-2015. <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/SiteAssets/R19-2015%20Scenarioer%20om%20framtidens%20kompetansebehov.pdf>
- ¹¹² Jakobsen, Siw E. (2015). «Ut med billig utenlandsk arbeidskraft, inn med lærlinger», publisert på nettstedet Forskning.no 19.januar. <http://forskning.no/arbeid-skole-og-utdanning/2015/01/na-tas-det-grep-styrke-yrkesfagene>
- ¹¹³ Kunnskapsdepartementet (2015). «Vil ha flere lærlinger». <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/vil-ha-flere-larlinger/id2359201/>
- ¹¹⁴ Statistisk sentralbyrå statistikkbanken, tabell: 08921: Personer 16 år og over, etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Absolutte tall og prosent (F), hentet ut 02.mars 2015.
- ¹¹⁵ Bjørkeng, Birgit og Bengt Oscar Lagerstrøm (2014). *Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIAAC*. Statistisk sentralbyrå rapport nr. 29.
- ¹¹⁶ Oland Santos-Nedrelid Gunhild og Linda Skjold Oksnes (2013). *Voksnes muligheter til videregående opplæring*. Fagforbundet.
- ¹¹⁷ OECD (2014). *Skills Strategy Diagnostic Report Norway 2014*.
- ¹¹⁸ DAMVAD/ Samfunnsøkonomisk Analyse (2015): Statistikk for godkjenning av lovregulerte yrker. Lastet ned fra <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/SiteAssets/D2-2015%20Statistikk%20over%20s%C3%B8kere%20til%20lovregulerte%20yrker.pdf>
- ¹¹⁹ Nergaard, Kristine (2014). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013*. Fafo-notat 14.
- ¹²⁰ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Holden III-utvalget. side.127.
- ¹²¹ Holm, T. og S. Aasland (2015). *Tillitsreform i offentlig sektor*. Perspektivnotat, Tankemisen Agenda.
- ¹²² Senter for statlig økonomistyring (2010). *Veileder: Resultatmåling*. http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf
- ¹²³ Politiets fellesforbund (2013). «Statlig styring og gjennomføringsevne» innlegg publisert på forbundets hjemmeside 24.juli. https://www.pf.no/pf/aktuelt_na/nyhetsarkiv/2013/juli/Statlig+styring+og+gjennomf%C3%B8ringsevne.d25-TNLI5m.ips
- ¹²⁴ NOU 2012:14 «Rapport fra 22. juli-kommisjonens» s. 335



-
- ¹²⁵ NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 361. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet.
- ¹²⁶ http://produktivitetskommissjonen.no/files/2014/02/spekter_21aug2014.pdf
- ¹²⁷ Damvad og Norges forskningsråd (2012). *Innovasjon i offentlig sektor: Kunnskapsoversikt og muligheter*.
- ¹²⁸ Kuvaas, B., Buch, R. & Dysvik, A. (2012) «Economic and social leader-member exchange relationships and follower performance». *The leadership Quarterly* 23 (2012) 756-765
- ¹²⁹ Difi (2013). *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2013*. Difi rapport 2013:8.
- ¹³⁰ «Offentlig motivasjon i forfall? Arbeidsmotivasjon blant ansatte i offentlig og privat virksomhet, 1989-2007». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2008, gjengitt: <http://forskning.no/samfunn-arbeid-ledelse-og-organisasjon-statsvitenskap/2008/02/mer-idealisme-mindre-innsatsvilje>
- ¹³¹ Mandagmorgen (2013). «Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlig sektor: casesamling for den danske produktivitetskommissionen» Mandagmorgen 15. juni. <https://www.mm.dk/casesamling>
- ¹³² Samarbeidsrapport NIBR/NOVA/IRIS 2010 s. 100
- ¹³³ Moland, Leif E. , Olav Elgvin, Anne Inga Hilsenog Lise Lien (2014). *Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport nr. 17.
- ¹³⁴ Lånekassen (2014). «Fornyelsen i Lånekassen». 30. juni. http://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Om_Lanekassen/Organisasjonen/Fornyelse-av-Lanekassen/
- ¹³⁵ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer i norsk økonomi*. Holden-III utvalget Finansdepartementet.
- ¹³⁶ Capgemini Consulting (2014). *Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet*. På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- ¹³⁷ Groth Lars i video, «Hvordan kan IKT bidra til å fjerne tidstyver?» på Kommunal- og moderniseringsdepartementets sider 8. juli 2014. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/kmd/nett-tv/video/Video-Hvordan-kan-IKT-bidra-til-a-fjerne-tidstyver/id765180/>
- ¹³⁸ Carrera, Leandro and PatrickDunleavy (2010). «Understanding public sector productivity – the LSE’s simple guide». 26. Mai. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/understanding-public-sector-productivity-%E2%80%93-the-lse%E2%80%99s-simple-guide/>
- ¹³⁹ NOU 2011:11. *Innovasjon i omsorg*. Hagen-utvalget. Helse- og omsorgsdepartementet.
- ¹⁴⁰ <http://lfh.no/wp-content/uploads/2014/12/Bilag-DN-Velferdsteknologi.pdf>
- ¹⁴¹ Aftenposten (2013). «Roboter flytter produksjon hjem igjen». 6. august. <http://www.aftenposten.no/okonomi/Roboter-flytter-produksjon-hjem-igjen-7271521.html>
- ¹⁴² NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, side 91. Rattsø-utvalget. Finansdepartementet
- ¹⁴³ Fagerberg, Jan (2009). *Innovasjons politiske virkemidler*. En utredning for kunnskapsdugnaden.
- ¹⁴⁴ Gitmark, Hannah (2014). *Statlig eierskap*. Agenda-perspektivnotat.



¹⁴⁵ Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State – Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.

¹⁴⁶ Rognstad, Helga, Andreas Haga Raavand og Siggrund Aasland (2015). *Fra svart gull til grønn vekst*. Perspektivnotat, Tankesmien Agenda. <http://www.tankesmienagenda.no/notater/fra-svart-gull-til-gronn-vekst/>

