



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 02.06.2015
Vår ref.: 15-411
Deres ref.: 15/764

Høringsvar - NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 2.3.2015 om produktivitetskommisjonens første rapport, NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Finans Norge avgir her sine merknader til rapporten.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge støtter hovedtrekkene i kommisjonens analyser og vurderinger. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vektlegging av produktivitetsvekst må være rettesnorer for politiske beslutninger. Høyproduktive næringer må sikres gode muligheter for videre vekst gjennom god tilgang på kapital og kvalifisert arbeidskraft. Samtidig må tiltak iverksettes for å løfte produktiviteten i lavproduktive næringer.
- Arbeidsstyrkens kunnskaper og ferdigheter er avgjørende for økonomiens vekstevne. Norske myndigheter må øke kvaliteten i grunnskolen, fullføringsandelen i videregående og høyere utdanning samt rekrutteringen til realfaglige utdanninger. I vurderingen av strukturen innen høyere utdanning må hensynet til kvalitet og sterke fagmiljøer vektlegges tungt. Det må også legges til rette for styrket samspill mellom næringslivet og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.
- Velferdsordninger må utformes slik at de stimulerer til et høyt arbeidstilbud og et lavt sykefravær. Regjeringen bør initiere et arbeid som leder frem til endringer i sykelønnsordningen fra neste stortingsperiode. Det er positivt at regjeringen har tatt initiativ til å utrede en ny alderspensjonsløsning og til omlegging av AFP i offentlig sektor, noe som vil kunne bidra til økt arbeidstilbud. I tillegg bør aldersgrensen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden og AFP vurderes hevet.
- Byregionene i Norge må styrkes, gjennom økt boligbygging og investeringer i infrastruktur. Samtidig må samferdselsatsing gjøre byene funksjonelt sett større. Tiltak som løfter produktiviteten i byggebransjen bør også prioriteres. Virkemidlene

kan samlet sett gi betydelige produktivetsgevinster, og vil dessuten bidra til en balansert utvikling i boligpriser og husholdningsgjeld.

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må i vesentlig større grad enn i dag vektlegges i utvelgelsen av samferdselsprosjekter. Samtidig må gjennomføringen av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter forsterkes. Offentlig-privat samarbeid (OPS) bør utvides, for både samferdselsinvesteringer og andre prosjekter, og det må legges bedre til rette for privat finansiering av samfunnsmessig infrastruktur.
- Kommisjonens anbefalinger om å tilrettelegge for økt privat eierskap må følges opp. Statlig eierskap bør begrenses til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Statlige låneordninger bør avgrenses til kredittytning som korrigerer markedssvikt. Statlig eierskap med begrunnelse om å beholde hovedkontor i Norge tilsier at den statlige eierandelen kan begrenses til 34 prosent.

2. En velfungerende finansnæring og et godt skatteregime

Produktivitetskommisjonen fremhever at en omstillingsdyktig økonomi kjennetegnes ved at ressurser lett formidles dit de kaster mest av seg, og ved at ledige ressurser raskt fanges opp i alternative anvendelser. En velfungerende bank- og finansbransje er en forutsetning for slik omstillingsdyktighet, og har stor betydning for all annen type næringsvirksomhet i Norge. Finansnæringen tilbyr et bredt spekter av produkter og tjenester, og har en nøkkelrolle i samfunnsøkonomien gjennom formidling av finansiering, utføring av betalinger og omfordeling av risiko. Samlet sett bidrar finansnæringen i betydelig grad til samlet verdiskaping, og har selv hatt høy produktivetsvekst gjennom en årrekke. En helhetlig næringspolitikk for bransjen er nødvendig, og politikken overfor finansmarkedet må være en sentral del av den økonomiske politikken som skal fremme omstilling i norsk økonomi.

Finansnæringen er internasjonal, og norske finansinstitusjoner er løpende i konkurranse med utenlandske aktører. Konkurransesvilkårene er imidlertid ikke like, først og fremst fordi flere særnorske bestemmelser bare omfatter finansinstitusjoner som står under norsk tilsyn, mens andre aktører i det norske markedet underlegges EU-reglene. Konkurranse er en sentral drivkraft for produktivetsvekst, men for å realisere den norske næringens verdiskapingspotensial må rammebetingelsene være på linje med konkurrentenes. Dessuten kan en varig skjevregulering svekke den langsiktige stabiliteten i norsk økonomi.

Finansnæringen i Norge har støttet internasjonale reformer av finansreguleringen som stiller strengere krav, og den norske næringen skal være blant de mest solide i Europa. Imidlertid må norske regulatoriske vilkår samsvare med de europeiske. Det forutsetter at EUs harmoniserte regulering fullt ut iverksettes i Norge, og norske myndigheter må forsere arbeidet med å innlemme EUs finansregulering i EØS-avtalen.

Skattesystemet har en sentral betydning for produktivitsutviklingen. Generelt vil en hensiktsmessig utforming av skattesystemet dempe både skattekiller og omfanget av skattemotiverte tilpasninger, og effektivitetsaspektene ved skattesystemet må grundig vurderes av norske myndigheter. Scheel-utvalget gir en grundig drøfting av dette, og NOU 2014:3 (Scheel-utvalgets innstilling) og NOU 2015:1 må vurderes i sammenheng. Finans Norge vil understreke viktigheten av at skattesystemet utformes slik at det i størst mulig grad bidrar til effektiv ressursbruk.

3. Merknader til enkeltkapitler i NOU 2015:1

3.1 Kapitlene 3, 6 og 12 – om arbeidstilbud, lønnsdannelse og arbeidstidsreguleringer

3.1.1 Tiltak for høyere yrkesdeltakelse

Velferdsstatens finansiering kommer under press de nærmeste tiårene. Antall eldre som skal forsørges og benytte pleie- og omsorgstjenester vil øke langt kraftigere enn antall sysselsatte. Presset for videre kvalitetsheving av offentlige tjenester vil trolig fortsette, og ikke minst ventes økte utgifter som følge av nye behandlingsmuligheter. Samtidig er det ikke ønskelig å øke skatte- og avgiftsnivået. Tvert i mot bør skattetrykket senkes, for å skape flere arbeidsplasser og for å øke arbeidstilbudet. Produktivitsgevinster kan realiseres gjennom tekniske og organisatoriske forbedringer, men vil neppe utligne virkningen av demografiske endringer og utvidet tjenestetilbud.

For å understøtte velferdsordningene må arbeidsdeltakelsen til grupper i randsonen av arbeidsmarkedet økes. Samfunnsøkonomisk vil det være svært lønnsomt om flere kommer i arbeid, slik kommisjonen understreker, selv om målt gjennomsnittsproduktivitet trekkes noe ned. Økt yrkesdeltakelse gir høyere arbeidsinntekter og økt skatteproveny, samtidig som behovet for overføringer og offentlige tjenester dempes. Det er positivt at kommisjonen skal belyse nærmere hvordan arbeidskraftressursene kan brukes bedre.

Endringer i offentlige tjenstepensjonsordninger

Pensjonsreformen bidrar til at andelen sysselsatte over 62 år øker gjennom endringer i folketrygden, privat AFP og de fleste tjenstepensjonsordninger. Særlig privat ansatte med AFP-rettigheter velger å stå i arbeid lengre. Reformen har så langt ikke berørt AFP i offentlig sektor. Arbeids- og sosialdepartementet har i mai 2015 initiert en prosess, sammen med tariffpartene, for omlegging av AFP i offentlig sektor og for å utarbeide en ny langsiktig alderspensjonsløsning i sektoren. Disse endringene vil kunne stimulere til å stå lenger i arbeid, og kan også redusere mobilitetshindrene mellom sektorene som følger av dagens ulikheter i pensjonsordningene. Finans Norge ønsker regjeringens initiativ velkommen.

Justering av aldersgrensen i folketrygden og AFP

I dag er det mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden og AFP fra 62 års alder. Økningen i arbeidsmiljølovens aldersgrenser, sammen med pensjonsreformen, bedre helse og økende levealder, gjør det naturlig å vurdere om denne aldersterskelen bør justeres opp. De nye

aldersgrensene for ansettelse på 70 år (i bedrifter med bedriftsintern aldersgrense) og 72 år (grensen for krav til saklig grunn for oppsigelse) gjør det mer uforutsigbart for arbeidsgiver når overgangen til pensjon vil finne sted. Dette innebærer at perioden med seniorrettigheter, som omfatter redusert arbeidstid og ekstra ferie, forlenges. En heving av 62-årsgrensen vil kunne øke etterspørselen etter seniorer i arbeidsmarkedet og dermed øke deres sysselsettingsandel.

Regjeringen bør vurdere endringer i sykelønnsordningen

I fjor mottok i gjennomsnitt 17,7 prosent av befolkningen i alderen 18-66 år ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.¹ Andelen som mottar slike ytelser økte fra 13-14 prosent tidlig på 1990-tallet til et nivå rundt 19 prosent på 2000-tallet, men har gått litt ned siden 2010. Den høye arbeidsinnvandringen, med et stort antall relativt unge med begrensede trygderettigheter, har bidratt til å redusere uføreandelen. Imidlertid er det nødvendig å redusere trygdeavhengigheten ytterligere, dersom offentlige tjenester og velferdsordninger skal kunne opprettholdes i fremtiden uten økt skattetrykk.

Ny uføretrygd gjør det enklere for uføre å kombinere arbeid og trygd, uten å risikere lavere uføregrad. Det kan øke uføretrygdets yrkesdeltakelse. Andelen uføre har samlet sett vært nokså stabil i senere år, men den har økt blant unge under 30 år. Fullføring av videregående opplæring er en nøkkelfaktor for deltakelse i arbeidslivet, og myndighetene bør prioritere å redusere både frafallet i skolen og tilstrømmingen av unge til offentlige trygdeordninger.

Den største tilstrømmingen til gruppen uføretrygdete kommer imidlertid fra arbeidstakere, fra langvarig sykefravær via arbeidsavklaringspenger og inn i uføretrygd. Tiltak som gir lavere sykefravær og færre langtidssykemeldte er derfor blant de viktigste for å redusere andelen uføretrygdete.

Sykefraværet er vesentlig høyere i Norge enn i andre land i Nord-Europa, også når en tar hensyn til forskjeller i hvordan sykefraværet måles, varighet av sykelønn og arbeidsstyrkens sammensetning.² Det særskilt høye norske sykefraværet kan ikke forklares av svakere befolkningshelse i Norge relativt til andre land. Fraværet har heller ikke blitt redusert de siste årene, og samfunnskostnadene er betydelige. Folketrygdens sykepengeutgifter er for 2015 budsjettet til om lag 35 milliarder kroner. Et høyt og stabilt sykefravær tilsier at det må søkes etter nye måter å redusere fraværet på. Kommisjonen peker på flere faktorer som påvirker bruken av helserelaterte ytelser, som holdninger, inngangskriterier, oppfølging av mottakerne og økonomiske insentiver.

Det har blitt lagt store ressurser i tiltakene under IA-samarbeidet siden 2001. Sykefraværet er likevel høyere enn målet i IA-avtalen, og det har ikke vært mulig å påvise redusert

¹ Jf. Nasjonalbudsjett 2015.

² Internasjonal sammenligning av sykefravær. Delrapport 1. Rapport 2014-03, og Internasjonal sammenligning av sykefravær. Hovedrapport. Rapport 2014-05, Proba samfunnsanalyse.

sykefravær under IA samlet sett. Enkelte virksomheter har imidlertid dempet fraværet betydelig. Det illustrerer at god gjennomføring av IA i den enkelte organisasjon er viktig.

Holdninger til sykefravær kan medvirke til det høye fraværet, som igjen kan ha sammenheng med sykepengereguleringen. Legene har dessuten en utfordrende dobbeltrolle som pasientens lege og portvakt for ordningen, der pasienten har stor innflytelse på beslutningen om sykmelding. Et system med beslutningsstøtte for sykmeldinger og veiledende sykmeldingsperioder kan bidra til mer ensartet praksis.

Kommisjonen trekker frem insentivproblemer i sykelønnsordningen som en mulig årsak til at sykefraværet er høyt. Det er godt dokumentert at sykelønnsordningens økonomiske insentiver har betydning for sykefraværet. Dessuten inneholder sykefravær en betydelig gråsoner, i den forstand at en god del fravær ikke er medisinsk godt begrunnet, og derfor kan unngås. I en ny rapport fra Frischsenteret illustreres dette, gjennom å vise at innkalling til dialogmøte med NAV etter rundt 26 ukers sykefravær reduserer tiden til friskmelding betydelig.³ Med bedre insentiver vil ansatte og arbeidsgivere kunne gjøre en større innsats for å redusere fraværet, slik at også behovet for oppfølging og kontroll fra leger og NAV avtar. Kommisjonens vektlegging av insentivproblemer samsvarer med vurderingene til OECD og tidligere utvalg, og regjeringen bør ta initiativ til et arbeid som kan føre frem til endringer i sykelønnsordningen fra neste stortingsperiode.⁴

3.1.2 Fleksibel regulering av arbeidstid fremmer produktivitetsvekst

Fleksible arbeidstidsregler er en forutsetning for at landet som helhet kan gjøre god bruk av arbeidskraften og utnytte kapitalapparatet på en god måte. Reguleringen av arbeidstid er ikke minst viktig i en liten åpen økonomi, med mange konkurranseutsatte arbeidsplasser. Endringer som øker fleksibiliteten må likevel ikke undergrave forsvarlige arbeidsforhold.

Kommisjonen mener behovene i ulike næringer må vurderes, samt behovet for å kunne regulere unntak fra arbeidsmiljøloven på en enklere måte. Finans Norge slutter seg til vurderingene, og ser i tillegg behov for mer fleksible arbeidstidsregler, som er mer i tråd med dagens arbeidsmarked, men som ikke får negative konsekvenser for arbeidstakerne. Endringene som trer i kraft 1. juli 2015 imøtekommer i noen grad dette behovet, men Finans Norge vil også peke på adgangen til å definere en stilling som særlig uavhengig samt definisjonen av nattarbeid, som er to forhold som ikke drøftes av kommisjonen.

Kriteriene for særlig uavhengig stilling bør oppdateres

Ansatte i særlig uavhengig stillinger er unntatt de fleste bestemmelsene om arbeidstid i

³ Simen Markussen, Knut Røed og Ragnhild C. Schreiner, 2015. Can compulsory dialogues promote return to work from sick-leave? http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/WorkingPaper_DialogueMeetings.pdf

⁴ NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv. Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10. OECD, 2013. Mental Health and Work: Norway. OECD Publishing. OECD, 2006. *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – Vol. 1.* OECD Publishing.

arbeidsmiljøloven. Dette er ansatte som har overordnede og ansvarsfulle stillinger, uten å være ledere. Det er svært utfordrende for mange virksomheter å forstå og praktisere dagens unntak for særlig uavhengig stilling. Regelverket speiler verken forholdene i virksomhetene eller arbeidssituasjonen for alle ansatte.

Mange ansatte bestemmer selv hvor, når og hvordan arbeidet skal utføres. For dem er det uhensiktmessig å skille mellom alminnelig arbeidstid og overtid, å registrere arbeidstid, og å være underlagt snevre rammer for når arbeidet kan utføres. Loven bør endres slik at regelverket er bedre tilpasset forholdene i arbeidsmarkedet, og mer i tråd med oppfattelsen av hva som er en særlig uavhengig stilling. Kriteriene for unntak for arbeidstakere i en særlig uavhengig stilling bør omfatte graden av selvstendighet i planlegging og gjennomføring av de oppgaver som skal løses, og i hvilken grad arbeidsoppgavens art gjør det uhensiktsmessig å følge arbeidstidsreglene. Lønnsforhold bør også vektlegges. Samtidig bør noen momenter som i dag vektlegges utgå, blant annet om stillingen er overordnet, og om arbeidstaker har mulighet til å fordele arbeidsoppgaver til andre.

Definisjonen av nattarbeid i arbeidsmiljøloven bør justeres

Arbeid mellom kl 21 og 06 er nattarbeid etter arbeidsmiljøloven § 10-11 (1). Imidlertid vil mange neppe oppfatte hele dette tidsrommet som natt. Ifølge EUs arbeidstidsdirektiv er nattperioden definert som: "... et tidsrum på minst syv timer, der er fastsat ved national lovgivning, og som under alle omstændigheder omfatter tidsrummet mellom kl. 00.00 og kl. 05.00".⁵ I de fleste tariffområder, inkludert finanssektoren, har man avtalt svært gode kompensasjonssatser for nattarbeid, og det er derfor kostbart for bedriftene å ha ansatte på jobb etter kl 21. Samtidig har kundeadferden endret seg, og kundene etterspør i stadig større grad ulike typer tjenester på kveldstid. Finans Norge mener derfor at definisjonen av nattarbeid i arbeidsmiljøloven bør justeres i tråd med definisjonen i arbeidstidsdirektivet, for eksempel til arbeid mellom kl 23 og 06. Det vil sikre bedre samsvar mellom når tjenester etterspørres og når de kan tilbys, og legge til rette for en bedre utnyttelse av kapitalapparatet i samfunnet.

3.1.3 Lønnsdannelsen

Et høyt utdanningsnivå i befolkningen, en høy grad av tillit i samfunnet og universelle velferdsordninger bidrar til redusert risiko, høy omstillingsevne og en effektiv økonomi. Et velfungerende arbeidsmarked med en allsidig arbeidsstyrke og små mobilitetsbarrierer gir rask og effektiv omallokering av arbeidskraft til mer produktiv anvendelse. Norge kan overordnet sies å ha et velfungerende arbeidsmarked, med en mobil arbeidsstyrke, en god balansering av fleksibilitet og vern, gode ordninger for inntektssikring samt et omfattende system for omskolering og kompetanseheving for de som trenger det. Det er imidlertid store utfordringer med at mange i arbeidsdyktig alder faller varig utenfor arbeidsmarkedet.

⁵ Direktiv 203/88 EF, artikkel 2 nr. 3.

Frontfagsmodellen bidrar til at arbeid og kapital flyttes fra de minst til de mest produktive virksomhetene. Dessuten bidrar en koordinert lønnsdannelse til at lønnsutviklingen blir forutsigbar, noe som støtter opp om langsiktige strategiske valg og investeringer. Samtidig er det tilstrekkelig fleksibilitet til at den enkelte virksomhet kan tilpasse lønnsystemet lokalt til sine spesifikke behov innenfor rammene av frontfagsmodellen. Lønnsdannelsen gir samlet sett et positivt bidrag til produktivitetsveksten i Norge.

Finans Norge mener

Velferdsordninger må utformes slik at de støtter opp om et høyt arbeidstilbud og et lavt sykefravær. Regjeringen bør initiere et arbeid som kan lede frem til endringer i sykelønnsordningen fra neste stortingsperiode. Det er positivt at regjeringen har tatt initiativ til å utrede en ny alderspensjonsløsning og til omlegging av AFP i offentlig sektor, noe som vil kunne bidra til økt arbeidstilbud. I tillegg bør aldersgrensen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden og AFP vurderes hevet. For å fremme fleksible arbeidstidsregler, bør reglene for adgangen til å definere en stilling som særlig uavhengig vurderes, samt definisjonen av nattarbeid.

3.2 Kapitlene 7 og 11 – om urbanitet, infrastruktur, boligbygging og produktivitet

Kommisjonen understreker den sterke sammenhengen mellom urbanisering og produktivitet, og mener denne er klart undervurdert i politiske beslutningsprosesser. Byers positive agglomerasjonsvirkninger - fordelene ved geografisk nærhet - ser særlig ut til å være knyttet til at byer fremmer rask kunnskapsspredning. Høyere produktivitet i byene speiles av et høyere inntektsnivå, og er et internasjonalt fenomen. For å sikre økonomisk utvikling bredt utover landet påpeker kommisjonen betydningen av sterke regionbyer. Samtidig fremheves det at beslutningsstrukturen ved investeringer i infrastruktur, samt organiseringen av forvaltningen, bør endres for å øke agglomerasjonsfordelene.

Negative agglomerasjonsimpulser oppstår ved trengsel og kø. Mangel på infrastruktur og for svak boligbygging i pressområder kan også støte ut arbeidskraft, ettersom de samlede levekostnadene i byene blir for høye for mange grupper. Det kan bidra til at positive agglomerasjonseffekter ikke blir realisert. Kommisjonen påpeker styringsutfordringene i norske byområder, primært knyttet til fragmentert myndighetsansvar i regionene som utgjør naturlige, felles arbeidsmarkeder, og som forhindrer helhetlige areal- og transportløsninger.

Høyere inntektsnivåer i byene, i kombinasjon med tomteknapphet, har trukket opp tomte- og boligprisene i sentrale strøk. Det er en nær sammenheng mellom boligpriser og husholdningsskjuld, som de øverste inntektsgruppene holder hovedtyngden av. En politikkutforming som gir økt boligbygging i byene, samt reduserer betydningen av tomteknapphet ved å gjøre byene funksjonelt sett større gjennom samferdselsatsing, skaper mer helhetlige bolig- og arbeidsmarkeder. Det forsterker agglomerasjonseffektene som utløser produktivitetsløft. Økt produktivitet trekker inntekter opp, men økt boligbygging og samferdselsatsing kan likevel dempe boligprisutviklingen. Det kan igjen bidra til at en

større andel av inntektsveksten kanaliseres til finansiell sparing fremfor investeringer i bolig/eiendom. Da styrkes det private eierskapet i næringslivet, som også gir produktivetsgevinster. Norske myndigheter bør nøye vurdere sammenhengen mellom urbanisering, produktivets- og inntektsnivåer og husholdningenes finansielle tilpasning.

Boligprisene har også blitt presset opp av kostnadsveksten ved å bygge boliger. Svak produktivetsutvikling i byggebransjen og en rekke fordyrende myndighetskrav har bidratt til dette. I likhet med tiltak som forsterker agglomerasjonsfordeler, vil virkemidler som reduserer byggekostnader og øker byggenæringens produktivitet både trekke opp samlet produktivetsvekst og samtidig motvirke veksten i boligpriser og gjeld. Det er positivt at regjeringen vurderer et bredt sett av tiltak for å dempe husholdningenes gjeldsvekst, og boligtilbudstiltakene som produktivetskommissjonen påpeker må følges opp.

Finans Norge mener

Norske myndigheter må sørge for en arealplanlegging som skaper helhetlige arbeids- og boligmarkeder på tvers av kommunegrenser i byregionene, og tilgangen på tomter i tettbefolkede deler av landet må økes kraftig. Det må gjennomføres en transportpolitikk som legger til rette for høy kollektivdekning i byområder, og satsingen på samferdselsløsninger i sentrale strøk må utvides. Rundt trafikkknutepunkter må det legges til rette for økt fortetting. Dessuten må myndighetene øke digitaliseringen av plan- og byggesaksprosesser, med siktemål om sterk effektivisering. Det må også sørges for regler som gir effektive og forutsigbare planprosesser. Byggtekniske krav må gjennomgås og vurderes med formål om forenklinger. Konkurransen fra utenlandske aktører bør stimuleres, og særlig kan produktiviteten i boligproduksjonen løftes gjennom økt utnyttelse av stordriftsfordeler.

3.3 Kapitlene 8, 10, 15 og 17 – om omstilling, konkurranse, offentlig sektor og utdanning

Analyser indikerer at sammenhengen mellom et lands økonomiske vekst og befolkningenes kunnskapsnivå er så kraftig at det over tid avgjør velstandsnivået. En forutsetning for å holde produktivetsveksten oppe på lang sikt, er at kvaliteten på arbeidsstyrkens samlede kunnskapskapital til enhver tid er høy. Dette er avgjørende for at arbeidsstyrken skal kunne holde følge med den globale teknologifronten, slik at god produktivetsvekst kan sikres gjennom bred teknologiadopsjon og innovasjon på enkeltområder. Utdanningssystemet er myndighetenes fremste virkemiddel for å påvirke kunnskaper og ferdigheter, og de svakheter som kommissjonen identifiserer, må følges opp av norske myndigheter. Særlig må det arbeides for å øke kvaliteten i grunnskolen, fullføringsandelen i videregående og høyere utdanning samt rekrutteringen til realfaglige utdanninger. I vurderingen av strukturen innen høyere utdanning må hensynet til kvalitet og sterke fagmiljøer vektlegges tungt.

Investeringene i fastlandsnæringene har i årene etter finanskrisen vært vesentlig lavere enn før krisen. Svak utvikling i investeringene gjennom flere år kan ha trukket ned veksten i arbeidsproduktiviteten som følge av redusert realkapital per sysselsatt. Bankene er den viktigste eksterne finansieringskilden for investeringer i mange foretak, og små og

mellomstore bedrifter har gjerne banker som eneste kredittkilde. Skjerpede krav til bankers egenkapital etter finanskrisen kan ha bidratt til investeringsnedgangen, i kombinasjon med tilbakeslaget i internasjonal økonomi. Kapitalkravsskjerpelsene har gitt bankene sterke insentiver til å øke andelen boliglån i sine porteføljer, noe som kan ha forsterket den overdrevne kanaliseringen av sparemidler til boliger/eiendom som skattesystemet gir.

En velfungerende finansnæring, som bidrar til at kapitalen sømløst blir kanalisert dit den kaster mest av seg når en tar hensyn til risiko, er grunnleggende viktig. Finans Norge har støttet nye internasjonale standarder som stiller strenge krav til finansinstitusjoners soliditet og likviditet. Skal norsk finansnæring være robust, må den imidlertid tillates å konkurrere med utenlandske aktører på like vilkår. Reguleringsregimet må således både være strengt og konkurransedyktig. Særnorsk regulering bidrar imidlertid til at norske og utenlandske finansinstitusjoner står overfor svært ulike krav, også i det norske markedet. For å skape like konkurransevilkår må norske myndigheter fullt ut iverksette EUs harmoniserte finansregulering, i samsvar med Konkurransetilsynets tilrådinger.⁶

Norsk finansnæring har gjennom de siste 25 årene hatt kraftig produktivitsvekst, gjennom videreutvikling og tilpasning av ny teknologi. Dette har blitt stimulert av sterk konkurranse, og er muliggjort gjennom høykompetente ansatte. For eksempel har digitalisering hatt stor betydning for finansnæringens produktivitsvekst, blant annet gjennom utvikling av betalingsformidlingssystemet og elektronisk kundekommunikasjon. Slik kommunikasjon bør forsterkes gjennom innføring av elektronisk tinglysning, som vil løfte produktiviteten i både finansnæringen og offentlige virksomheter. Generelt bør digital kommunikasjon være standardvalget i dialog mellom personer og virksomheter i privat og offentlig sektor (digitale førstevalg). Det vil gi ytterligere produktivitsforbedringer i begge sektorer.

Finansnæringens produktivitsvekst kan i seg selv indikere at en rekke andre tjenesteytende næringer har et stort potensial for økt produktivitet. Som kommisjonen påpeker arbeider åtte av ti i tjenesteytende næringer, og utviklingen ventes å fortsette. Det understreker viktigheten av at konkurranse stimuleres, og at det dras større nytte av nye teknologisprang. Det gjelder også for offentlige virksomheter, der hensynet til en effektiv ressursbruk er like viktig som i private virksomheter. Offentlige utgifter utgjør en høy andel av verdiskapingen i Norge relativt til andre land, og offentlig sektor har en stor andel av samlet sysselsetting, som ventes å øke ytterligere, særlig innen helse- og omsorgstjenester.

Sentrale drivkrefter for produktivitsvekst er i stor grad fraværende i offentlige virksomheter, blant annet som følge av mangel på markedsomsetning av tjenestene og begrenset konkurranse. Som kommisjonen anfører, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor, der det er hensiktsmessig. Videre er det positivt at kommisjonen vil belyse ytterligere tiltak som kan løfte produktiviteten i offentlig sektor.

⁶ Jf. Anbefalinger i Konkurransetilsynets rapport "Konkurransen i boliglånsmarkedet", publisert 24.3.15.

Samtidig som oppmerksomhet bør rettes mot produktivetsforbedringer i lavproduktive næringer, må det legges til rette for vekst i høyproduktive og kunnskapsintensive næringer, blant annet gjennom å sikre disse næringene god tilgang på kapital og kvalifisert arbeidskraft. Den langsiktige verdiskapingen er helt avhengig av at kunnskapsressurser tas i bruk på en bedre måte enn i dag, og i utviklingen av et kunnskapsbasert næringsliv må myndighetene sørge for gode rammebetingelser. Generelt må det også legges til rette for større samspill mellom næringsliv og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.⁷ Spesielt for finansnæringen, som er en vekstkraftig og kunnskapsintensiv næring, som på en særegen måte kobler kunnskap og kapital, bør myndighetene vurdere å etablere et nasjonalt forskningssenter, et “International Centre of Research Excellence” innen finans.⁸

Finans Norge mener

Produktivetsveksten avgjøres av befolkningens kunnskapskapital, som først og fremst påvirkes av utdanningssystemet. I utdanningspolitikken må norske myndigheter vektlegge høy kvalitet, økt fullføring av påbegynt utdanning og bedre samsvar mellom utdanning og arbeidsmarkedets behov. Konkurransen stimulerer produktivetsveksten, og reguleringer må legges til rette for sterk konkurranse. Der det er hensiktsmessig, må offentlige virksomheters oppgaver konkurranseutsettes. På finansmarkedet må EUs harmoniserte regelverk iverksettes fullt ut av norske myndigheter, i samsvar med Konkurransetilsynets tilrådinger. Tjenesteytende næringer, inklusive tjenesteyting i offentlig sektor, har trolig et betydelig potensial for produktivetsforbedringer, og det må gjøres større nytte av ny teknologi. Samtidig må høyproduktive næringer sikres muligheter for videre vekst gjennom god tilgang på kapital og kvalifisert arbeidskraft. Det må også legges til rette for at næringslivet skal kunne bidra til kunnskapsallmenningen gjennom et styrket samspill med forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

3.4 Kapittel 14 – om offentlig eierskap og tilrettelegging for økt privat eierskap

Kommisjonen viser til at Norge har et begrenset eierskapsmangfold sammenliknet med andre land. Det har sammenheng med det store statlige eierskapet, men også et skattesystem som favoriserer investeringer i fast eiendom og dermed demper finansiell sparing. En annen sentral forklaringsfaktor er trolig pensjonssystemet som i stor grad er basert på løpende skattefinansierte ordninger i stedet for fondsbaserte løsninger. Det betydelige offentlige eierskapet kan være uheldig for kapitalallokeringen i samfunnet, og for konkurransen i markedene der selskapene har virksomhet. Offentlige eiere har heller ikke de samme insentiver som private til kostnadskontroll og utnyttelse av forretningsmuligheter.

⁷ Se for eksempel Torger Reve og Amir Sasson (2012): Et Kunnskapsbasert Norge. Universitetsforlaget.

⁸ Jf. “Den norske finansnæringen - en vekstnæring” Forskningsrapport 2/2015 Handelshøyskolen BI, av Marius Nordkvelde, Robert Alexandru og Torger Reve.

Et offentlig/statlig eierskap bør således avgrenses til å oppfylle klart definerte målsettinger som ivaretar samfunnsviktige hensyn. Kommisjonen mener det kan utløses produktivetsgevinster dersom det statlige eierskapet begrenses til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Finans Norge deler vurderingene.

Kommisjonen drøfter statens eierskap i DNB, og anfører at eierskapet kan redusere bankens innlånskostnader som følge av markedsforsøpninger om statlig støtte i en krisesituasjon. Som kommisjonen påpeker, vil ekstra kapitalkrav for systemviktige banker, slik DNB er definert som, redusere eventuelle fordeler knyttet til støtteforsøpninger. Finans Norge vil også bemerke at EUs nye kriseløsningsdirektiv demper slike forsøpninger, blant annet fordi usikrede kreditorer i større grad må påregne tap og/eller konvertering av gjeld til egenkapital ved brudd på minstekravet til ansvarlig kapital. Samlet sett vil en derfor vente at internasjonale reguleringsstandarder, som har etterfulgt finanskrisen, i utstrakt grad forminsker markedsforsøpninger om statlig støtte ved finansielle problemer.

Videre fremhever kommisjonen som argument mot nedsalg av hele den statlige eierandelen i DNB at det kan innebære at norske myndigheter "gir fra seg muligheten til særnorske reguleringer", dersom banken blir solgt til utlandet. Det er positivt at kommisjonen erkjenner at norsk bankregulering på sentrale områder er særnorsk, og således avviker fra EUs fullharmoniserte bestemmelser. Imidlertid innebærer dette at lik risiko i det norske markedet ikke blir regulert likt, og svekker blant annet norske bankers utlånskapasitet overfor næringslivet. Kommisjonens argument er ikke i samsvar med dens øvrige argumentasjon om å stimulere til konkurranse på like vilkår, slik Konkurransetilsynet understreker i sine anbefalinger om bankkonkurransen i Norge.

Etter Finans Norges syn må en nasjonal forankring av den største banken i Norge åpenbart hvile på andre hensyn enn særnorsk regulering. Hovedargumentet for å bevare bankens hovedkontor i Norge bør være hensynet til langsiktig stabilitet i norsk økonomi. Internasjonal forskning peker i retning av at adferden til utenlandske banker kan forsterke svingningene i det samlede kredittilbudet i en økonomi. I krisetider kan bankers utlån bli tatt kraftigere ned i utemarkedet enn i hjemmemarkedet. For eksempel dempet utenlandske banker sin långiving mot norske låntakere mer enn norske banker under siste finanskrise. Likevel er det fordeler med en diversifisert finansnæring, der hjemlandets banker møter konkurranse fra utenlandske aktører, på like vilkår. Ut fra hensynet til stabil kredittgiving, er det imidlertid også fordelaktig med en robust og betydelig banknæring som er nasjonalt forankret.

I kommisjonens utredning gis blant annet en drøfting av det offentlige eierskapet i kraftproduksjon og -distribusjon. Det pekes på at gjeldende eiersituasjon i kraftsektoren er fastlåst, og at eksisterende aktører bør utfordres av nye aktører. Private eller internasjonale aktører har imidlertid ikke mulighet til å kjøpe seg inn med kontrollerende eierandeler i større vannkraftverk. Dermed bortfaller en sentral drivkraft for produktivetsforbedringer og økt konkurranse. Siden både vannfall og kraftverk er stedbundne, kan et politisk ønske

om å sikre fellesskapet en stor andel av kraftproduksjonens grunnrenteinntekter uansett ivaretas gjennom skatte- og avgiftssystemet.

Finans Norge mener

Eierskapsmangfoldet i Norge bør styrkes. Et statlig eierskap med begrunnelse om å beholde hovedkontor i Norge tilsier at en eierandel på 34 prosent er hensiktsmessig. Kommisjonen mener statlige låneordninger bør avgrenses til områder der det kan påvises markedssvikt. Finans Norge deler synet, og vil påpeke at boliglånsordningen under Statens pensjonskasse ikke korrigerer noen markedssvikt. Finans Norge støtter dessuten kommisjonens anbefaling om en vurdering av det offentlige eierskapet i kraftsektoren, og tilrådingen om likestilling av private og offentlige eiere gjennom en oppløsning av dagens konsolideringsmodell. For å styrke det private eierskapet generelt bør dessuten beskatningen av fast eiendom og finansielle eiendeler behandles mer likeartet.

3.5 Kapittel 18 – om samferdselssektoren

Ulike studier gir belegg for en positiv sammenheng mellom samferdselsinvesteringer og produktivitet. Som nevnt kan bedre infrastruktur gi positive agglomerasjonsimpulser, der produktiviteten trekkes opp gjennom kobling av arbeidsmarkeder. I en nyere analyse, som inkluderer norske data, fremvises imidlertid en negativ sammenheng mellom infrastruktur og produktivitet i Norge.⁹ Som produktivitetskommisjonen påpeker, kan dette skyldes at det i liten grad legges samfunnsøkonomiske avveininger til grunn for samferdselsutbyggingen i Norge. Det blir tydelig illustrert ved at de samlede investeringsporteføljer i de to siste nasjonale transportplanene er anslått å være samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Gjennomføring av samferdselsprosjekter bør imidlertid baseres på at samfunnet tilføres større nytte enn kostnader.

Når riktige prosjekter er valgt, slik at samfunnsøkonomiske gevinster kan bli en realitet, er det viktig at kostnader holdes innen fastlagte rammer. Kommisjonen viser til en rekke offentlige investeringer der kostnadene øker langt mer enn opprinnelig planlagt, og trekker frem fravær av samlet ansvar i offentlige beslutningsprosesser som en mulig årsak. Finans Norge anser offentlig-privat samarbeid (OPS), der det offentlige nyttiggjør seg privat sektors kompetanse til å prosjektere, bygge ut, eie og drive store prosjekter og anlegg, som et egnet virkemiddel for en markert styrking av kostnadseffektivitet og -kontroll.

OPS som gjennomføringsform vil bedre kunne synliggjøre kostnader før beslutning om igangsettelse tas, og avlaste offentlige virksomheters risiko for kostnadsoverskridelser og forsinkelser. OPS gir dessuten klare insentiver, blant annet til kortest mulig byggetid, som i seg selv kan øke effektiviteten i gjennomføringen. Norske myndigheter bør pragmatisk

⁹ César Calderón, Enrique Moral-Benito og Luis Servén (2015): "Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach" *Journal of Applied Econometrics*, vol. 30(2), s. 177-198.

vurdere virkemidler som styrker gjennomføringen av og forserer samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Finans Norge vil særlig understreke den samfunnsøkonomiske gevinsten av en forsert utbygging av Ringeriksbanen.¹⁰

Det bør også legges bedre til rette for privat finansiering av samferdselsprosjekter og øvrig samfunnsmessig infrastruktur. Det er et stort, udekket behov for slike investeringer, og norske livsforsikringselskaper og pensjonskasser forvalter mer enn 1300 milliarder kroner i langsiktig pensjonskapital. Pensjonsinnretningene har et økende behov for å investere forvaltningsmidlene i eiendeler som er tilpasset deres langsiktige forpliktelser. Samtidig har infrastrukturinvesteringer egenskaper som gjør dem attraktive i en diversifisert og sammensatt portefølje av aktiva, herunder langsiktig og stabil avkastning i norske kroner. Profesjonelle investorer med et langsiktig perspektiv kan dessuten gi viktige bidrag til effektiviserings- og kostnadsgevinster i prosjektgjennomføringen.

Økte investeringer av pensjonskapital i infrastruktur krever imidlertid regelverksendringer. Det største investeringshinderet er forbudet mot at norske forsikringselskaper kan eie mer enn 15 prosent av aksjene i et selskap som driver forsikringsfremmed virksomhet. Forsikringselskapenes krav til organisasjon og kompetanse tilsier behov for en større eierandel og kontroll, tilsvarende som for eiendomsinvesteringer, og begrensningen på eierandelen bør derfor oppheves.

Finans Norge mener

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må i betydelig grad vektlegges i beslutninger om samferdselsinvesteringer, og gjennomføringen av de lønnsomme prosjektene må forseres. En fremskyndet utbygging av Ringeriksbanen bør prioriteres. Norske myndigheter må utvise en pragmatisk tilnærming til hvordan prosjektene gjennomføres og finansieres, og OPS er i denne sammenhengen et nyttig virkemiddel. For å øke pensjonsinnretningenes muligheter til å investere i samfunnsmessig infrastruktur, bør begrensningen på maksimalt 15 prosent eierskap i forsikringsfremmed virksomhet oppheves.

4. Avsluttende merknader

Kommisjonen har gjennomført en svært omfattende analyse, som berører en lang rekke samfunnsutfordringer. Produktivitetsutviklingen avgjør samfunnets langsiktige velferdsnivå, og norske myndigheter må følge opp hovedtyngden av kommisjonens anbefalinger.

Finans Norge vil særlig understreke viktigheten av tiltak som øker kvaliteten i utdanningssystemet, løfter arbeidstilbudet, sikrer høyproduktive næringer god tilgang på kapital og kvalifisert arbeidskraft, styrker og forserer samfunnsøkonomisk lønnsomme samferdselsprosjekter og legger til rette for økt privat eierskap og sterk konkurranse.

¹⁰ Jf. Beregninger utført av COWI Samfunnsøkonomi <http://blogg.cowi.no/2013/06/18/nyttevurdering/>.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Idar Kreutzer
adm. direktør



Erik Johansen
fagdirektør