

FREMMER BLIND KONKURRANSETRO:

Dansk ideologikommisjon

Av Fredrik V. Sand

– Det har vært karakteristisk for angrepene på den danske velferdsstaten at man har brukt økonomiske kommisjoner til å legge fram forslagene og «gjødsle jordbunnen», lyder det fra Henrik Herløv Lund.

I 2012 satte den danske regjeringen ned en kommisjon for å undersøke landets reduserte produktivitsvekst. Kommisjonen avsluttet sitt formelle arbeid 31. mars 2014, og var hverken den første eller siste av sitt slag.

– Produktivitetskommisjonen er bare én i en lengre rekke. Man har allerede satt ned en ny dagpengekommisjon. Og før produktivitetskommisjonen kom en skattekommisjon, arbeidsmarkedskommisjonen og velferdskommisjonen, forteller Herløv Lund, som er dansk økonom og velferdsforsker.

Han ble medlem av en «mot-kommisjon» til velferdskommisjonen, satt ned av den daværende borgerlige danske regjeringen i 2004. Siden 2008 har han jobbet videre på feltet på egen hånd, og analysert forslagene fra så godt som alle de nevnte kommisjonene.

– Disse kommisjonene har bestått av mer eller mindre borgerlige økonomer, ofte inspirert av nyliberalistisk

markedsøkonomi. Man bruker økonomenes tilsynelatende objektivitet og verdifrihet til å fremme nyliberalistiske oppfatninger og løsningsforslag, sier Herløv Lund.

Forandringskommisjoner

Nylig hadde SF (danske SV) en kampanje hvor partileder Pia Dyhr Olsen på plakater over hele landet frontet budskapet «Dagpengekommisjonen er politikersprog for ikke at gjøre noget.» Skal man tro Herløv Lund blir resultatet av disse kommisjonene vel så mye det omvendte.

– Det er ikke tilfeldig at dette har blitt hyppig anvendt. Ved å få økonomene til å legge fram forslag, gis de en legitimitet som ikke ville fulgt med om de politiske partiene foreslo det samme. Det har ikke lyktes å reise diskusjon om at disse økonomene står for en bestemt skole, heller enn objektiv vitenskap. De vil ikke diskutere det selv. Fagpressen har et borgerlig tyngdepunkt, og fremmer heller løsningsmodellene, enn å ta debatten.

Nå som Norge har sin produktivitets-



Kort fortalt:

- 1 I Danmark inngår produktivitetskommisjonen i en rekke av ekspertgrupper som har lagt fram forslag som endrer samfunnet grunnleggende. Forslagene preges av ideologi. Kritisk forskning og alternative erfaringer blir oversett.
- 2 Redusert produktivitsvekst skyldes fallende investeringsnivå fra kapitalen. Å sy puter under armene på storkapitalen er feil svar.
- 3 Henrik Herløv Lund vil heller satse på flere arbeidsplasser i mindre virksomheter og offentlig sektor, og på å styrke konkurranse- og arbeidstilsyn.

kommisjon, er Herlöv Lunds råd derfor å følge dette sporet:

– Hva slags teoretisk og ideologisk utgangspunkt kommer disse økonomene med? Er det snakk om en objektiv, uavhengig økonomisk vitenskap eller snakker vi ideologiske farger, teorier og løsninger?

Herlöv Lund er samtidig ikke avvisende til den uttalte hovedbegrunnelsen for å sette ned en produktivitetskommisjon. At Danmark de siste 20 årene har opplevd lavere produktivitetsvekst, er etter hans syn ett av flere reelle problem.

– De neste 30–35 årene vil også mengden unge inn i arbeidsmarkedet synke, sammenlignet med mengden som pensjonerer seg.

Danskene har langt på vei løst dette gjennom levealdersjustering av pensjonsalderen, i følge Herlöv Lund.

– Men skal vi opprettholde den nåværende velferden, må det uansett skapes vekst, jobber, et økonomisk grunnlag. Det er derfor vesentlig for alle å få gjenopprettet produktivitetsveksten.

Samtidig mener han kommisjonen har et tynt grunnlag for sin analyse.

Konkurransen ikke svaret

– De framstår skråriskre på at økt konkurranse gir økt produktivitetsvekst, særlig gjennom konkurranseutsetting av offentlige oppgaver.

Et av kommisjonens forslag er å gjeninnføre bindende måltall for konkurranseutsetting.

– De har et særdeles spinkelt grunnlag for å si at konkurranse gir store produktivitetsgevinster for det offentlige, sier Herlöv Lund, og henviser til undersøkelser av effektene ved privatisering og konkurranseutsetting gjort av kommunenes forskningsinstitusjon i Danmark og SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) i Sverige.

– Begge konkluderer med at hvis man ser nøye etter i de empiriske studiene, er det ingen dokumentasjon på at dette

gir gevinster. Mange undersøkelser lider under fravær av en rekke omkostninger ved konkurranseutsetting. Eller at gevinstene, i alle fall på lang sikt, er overdrevet. De gevinstene som er, skjer på bekostning av kvaliteten på, og omfanget av tjenestene.

Han forteller også at kommisjonen i sin første analyserapport selv innrømte at det ikke finnes entydig dokumentasjon for at konkurranseutsetting gir økonomiske gevinster.

– Produktivitetskommisjonen forholder seg til at du kan få noen driftsøkonomiske forbedringer når konkurranse holder virksomheten oppe på tærne, og jobber med reduksjon av kostnadene og forbedring av produktene. I det offentlige er det mye som taler mot dette. Som store transaksjonskostnader ved gjennomføring, oppfølging og kontroll.

– *Hva med i privat sektor?*

– Den generelle oppfatningen er at konkurranse stimulerer produsentene til å senke kostnadene, bedre kvaliteten og styrke servicen. Men konkurranse fører også til dannelse av store, ofte multinasjonale, konserner. Det kan gi den motsatte effekten når man blir så markedsdominerende at man frigjør seg fra konkurransen, og kan sette den prisen man selv ønsker.

Han nevner dagligvaresektoren i Danmark, dominert av noen få store kjeder, som ett av flere eksempler på dette.

– Konkurransen i privat sektor er bra hvis det er tilstrekkelig mange mindre produsenter. Motsatt kan det føre til dyrere varer, noe som er privatøkonomisk til fordel for bedriftene, men negativt for befolkningen.

Monopoltilstander

– Det danske markedet er ikke spesielt stort, så det skal ikke mye til for å dominere det. Prisene er høye sammenlignet med resten av EU, selv hvis man korrigerer for avgifts- og skattenivå. Vesentlige deler av privat sektor er mer eller mindre monopolisert. Dagligvarehandelen, og til dels byggesektoren har noen få aktører som

dominerer. Det gjelder også banksektoren med noen få store banker. Det er ikke gunstig for produktiviteten og økonomien.

– *Hvordan unngå at konkurranse gir et dårlig resultat?*

– Sterk offentlig regulering er den viktigste faktoren, for å sikre at konkurransen foregår på rimelige og like vilkår, at lover og regler blir oppfylt av alle virksomheter, og ikke forsømmes av virksomheter som hyrer inn utenlandsk arbeidskraft.

– Vi trenger et sterkt arbeidstilsyn som sikrer at miljøkrav og tariffavtaler overholdes. Samarbeid mellom stat og fagbevegelse vil være den beste tilnærmingen for å sikre effektiv og rettferdig konkurranse. Det er vesentlig med et konkurransetilsyn som griper inn når markedsdominans skaper høye priser, og løser opp opp oligopol (markedsform der markedet er dominert av noen få tilbydere, intervjuers anm.) og karteller.

– Dette er ikke produktivitetskommisjonens oppskrift, men å avregulere og liberalisere – gi virksomhetene så frie forhold som mulig.

Fallende investeringer

I Herlöv Lunds rapport om produktivitetskommisjonen, peker han på at halvparten av den danske produktivetsnedgangen skyldes sviktende investeringer. Dette i følge tall fra Danmarks Statistikk (DST) og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Det har kommisjonen imidlertid valgt å ikke basere seg på, de peker heller på manglende konkurranse. Et grunnleggende metodisk problem, mener Herlöv Lund.

– Baserer man seg på DSTs vekstregnskap, kommer man fram til at over halvparten av produktivetsnedgangen skyldes kapitalens fallende investeringsnivå. Produktivitetskommisjonen har kommet fram til det stikk motsatte, at det skyldes totalfaktorproduktiviteten – det vil si utilstrekkelig utvikling i produksjons- og arbeidsmetoder. Det er i seg selv en noe diffus forklaring.



– Manglende investeringer er et hovedproblem, også fordi investeringer i ny teknologi påvirker denne totalfaktorproduktiviteten. Kommisjonen avviser dette kategorisk. Statistikk som viser at problemet faktisk ligger i privat sektor, passer utrolig dårlig med kommisjonens anbefaling om mer markedsøkonomi.

Tilrettelegging for kapitalen

– Man legger til rette for næringslivet økonomisk, og sier at det vil føre til vekst som sprer seg i samfunnet gjennom arbeidsplasser og økt velstand. Resultatene skiller seg fra lovnadene. Produktivitetsveksten i privat sektor har falt voldsomt den siste tida, under denne nyliberalistiske linja. Kan det være en sammenheng? spør Herlöv Lund.

I 2013 gikk Helle Thorning-Schmidt (Socialdemokraterne) og hennes regjering inn for å senke selskapskatten gradvis fra 25 til 22 prosent.

– For litt over 20 år siden var den oppe på 50 prosent, og har blitt senket en rekke ganger. Slik premieres overskudd i de store etablerte konsernene og ikke investeringer i de små nye virksomhetene, som skaper arbeidsplasser. Samtidig har man prioritert økt privat forbruk på bekostning av det offentlige. Det er også en måte å legge til rette for private bedrifter på, fordi det stimulerer etterspørselen.

– Spørsmålet er om alt dette i virkeligheten har blitt en hvilepute. Man har fått tilskudd uten at man har trengt å investere i nye metoder og ny teknologi, og dermed latt vær. Samtidig har selskapene som er sterkt eksportorienterte eller multinasjonale, i stigende grad lagt investeringer og arbeidsplasser til utlandet. Det er også en del av forklaringa på at investeringsnivået ikke har økt.

Næringslivsorganisasjonene har brukt utflytting som argument for å tilrettelegge rammevilkårene og senke skattene. I følge Henrik Herlöv Lund går politikerne «på limpinnen» når de følger disse kravene.

– Det er ikke noen tegn på at Dansk

industri, som representerer de store multinasjonale konsernene i Danmark, vil levere og flytte arbeidsplasser til Danmark fra Øst-Europa eller Asia. I Danmark bør vi i virkeligheten ta utgangspunkt i at det er i de mindre virksomhetene og tjenesteyrkerne at arbeidsplassene ligger, og finne ut hvordan vi skaper flere jobber her.

Urealistiske innsparinger

Herløv Lund mener spørsmålet om hva som er realistisk er helt sentralt.

– Selvfølgelig kan det effektiviseres i offentlig sektor, det er det ingen diskusjon om. Men hvor mye? For å komme med et anslag på effektiviseringspotensialet må vi vurdere basert på erfaringer. Her legger produktivitetskommisjonen diskusjonen død ved å si at det ikke finnes noen tilfredsstillende metode for å beregne produktiviteten i offentlig sektor.

De baserer seg på en såkalt *input-basert metode* hvor man regner verdien på ytelsene basert på kostnadene. Det gir naturlig nok en produktivitetsvekst på omkring null. Men det er igangsatt en endring til en *output-basert metode*, som vurderer produktiviteten ikke bare basert på det man putter inn, men ser det i forhold til hva som faktisk produseres, mengden tjenester og så videre.

– Denne metoden viser at det faktisk har foregått en ikke ubetydelig produktivitetsvekst i det offentlige de siste årene. Man har beregnet produktivitetsveksten i den ikke-markedsbaserte økonomien til omkring 0,6 prosent i gjennomsnitt i året. Offentlig sektor utgjør en stor del av dette, og her er det snakk om mye personlig service, som vanskelig kan mekaniseres. Mens kjernen i den markedsbaserte er vareproduksjon, hvor mulighetene for dette er langt større. Altså er det nødvendigvis betydelig produktivitetsforskjell i sektorene.

– Hvis man ser for seg at man kunne doble denne veksten, vil vi ha en årlig gevinst på 3–3,5 milliarder, altså omkring 20 milliarder frem til 2020.

– Kommissjonen antyder imidlertid et effektiviseringspotensial på 46 milliarder, et langt større beløp. Dette kommer de fram til med et rent regneeksempel: «Hvis vi kan effektivisere offentlig sektor med ti prosent, hvor store utgifter vil vi spare?» Men man legger ikke fram dokumentasjon på at det er realistisk. Hvis man står fast på at vi ikke kan beregne produktivitet i det offentlige, er det fritt fram for alle mulige «slag på tasken» (anslag basert på rein gjetning, intervjuers anm.).

Skattekutt gir velferdskutt

I likhet med tidligere økonomiske kommisjoner, omregner produktivitetskommisjonen det de mener er innsparingspotensialet, til endringer i skattenivået.

– Dette blir presentert som et godt tilbud: En mer effektiv offentlig sektor, og skattelettelse til folket. Vinn-vinn. Problemet er bare at skattelettelsene i realiteten svekker velferden, fordi en så stor effektiviseringsgevinst ikke er realistisk. Derfor vil en stor del av «produktivitetspotensialet» bety vanlige innsparinger og velferdskutt.

– Et annet problem med kommisjonens beregningsmetode, er at de fleste undersøkelser er fra sektorer hvor det er relativt lett å skifte ut hvem som utfører arbeidet, mens de fleste offentlige oppgaver er personlige tjenester. Produktivitetskommisjonen baserer seg på at man kan ta erfaringene fra matlaging og renhold over til hjemmepleie og barnepass, noe det ikke finnes belegg for.

Gjennomføringen i gang

Siden høsten 2011 har Danmark vært ledet av Socialdemokraterne, først med SF og Radikale Venstre. SF gikk ut av regjering i 2014. Regjeringen er nå avhengig av både SF og Enhedslisten for å samle flertall til venstre.

– *Hvordan har regjeringen forholdt seg til anbefalingene fra kommisjonen?*

– SR-regjeringen har lagt fram en

ny vekstpakke, i forhandling med de borgerlige partiene. De mykeste delene av kommisjonens forslag er tatt inn her. Man reduserer krav til næringslivet, opphever konkurransebegrensninger og krav på forskjellige områder, som taxivirksomhet, butikker og lignende. Man senker næringsbeskatningen. De vil neppe følge opp forslagene om konkurranseutsetting med det første, fordi de utfordrer deres egne valgeregne, fordi de utfordrer deres egne valgeregne noe voldsomt og provoserer fagbevegelsen og SF.

Hvis regjeringen, i strid med meningsmålingenes signaler over lengre tid, skulle bli gjenvalgt, tror Herløv Lund allikevel de vil gå lengre, og gjennomføre resten av anbefalingene.

Løsningen er problemet

– Spørsmålet er om den nyliberalistiske løsningen i virkeligheten er en del av problemet. For meg er det tankevekkende at dette store fallet i produktivitetsveksten har skjedd siden midten av 90-tallet, altså i en periode hvor den økonomiske politikken i Danmark i økende grad har vært preget av nyliberalistiske anbefalinger.

– *Er det noen lyspunkter blant forslagene fra produktivitetskommisjonen?*

– Ja, det er selvfølgelig fornuftig å styrke det danske konkurransetilsynet. Men kommisjonen ser på stordrift i seg selv som et ubetinget gode, og er ikke innstilt på å gjøre noe som helst med sentraliseringen. Da hjelper det ikke med sterkere krefter til konkurransetilsynet.

– De bringer også fram en gjenganger, når de foreslår å endre innretningen av skatten fra personinntekter over på fast eiendom. Det vil i seg selv være veldig fornuftig, for å bremse overinvestering i eiendoms- og boligsektoren. Men en svale gjør ingen sommer. Hvis man ser resten av kommisjonens skattepolitikk handler det om å sette ned toppskatten for de mest velstående, og senke skatten på virksomhets- og kapitalinntekter. Anbefalingene har en fordelingspolitisk slagside, utformet for de bedrestilte.



– *De går inn for at medarbeiderne skal få større mulighet til å utøve selvstendig faglig skjønn, ansattes kompetanse skal trekkes inn i avbyråkratisering og effektivisering av offentlig sektor, og de skal gis rett til å utfordre stive regelverk. Ligger det ikke også en selvkritikk på vegne av New Public Management (NPM) her?*

– Det kan høres sånn ut, men i virkeligheten går de tilbake til røttene. Resultatene skal måles og kontrolleres, markedsmekanismer skal inn. Det skal konkurranseutsettes og privatiseres. Ledelsen skal styrkes, tariffmessig beskyttelse reduseres. NPM har fungert veldig prosessorientert, her prøver man seg på en mer resultatorientert modell. Det er fortsatt mål- og resultatstyring. Formuleringene er fikenblad for å få fagbevegelsen til å si at «her er det noe vi kan støtte».

Slag mot velferdsstaten

– *Utgangspunktet er en aldrende befolkning, økende behov for velferdstjenester og press for økt produktivitet. Kommissjonen anbefaler at offentlige utgifter prioriteres for å påvirke produktiviteten. Vil dette løse noe?*

– Det vi møter her, er det som kalles konkurransestaten. Den økonomiske politikken skal føres med overordnet mål om å styrke konkurranseevnen. Utgiftene som påvirker bedriftenes konkurranseevne direkte, skal prioriteres: Forskning, utdanning, infrastruktur – iallfall den yrkesrelaterte. Men hvis man aksepterer denne tankegangen, vil utgifter som ikke styrker konkurranseevnen, være utsatt: Eldrepleie, «overførelsesindkomster» (dagpenger, pensjon, kontanthjelp, intervjuers anm.) og annet.

– Denne tankegangen er et slag mot alt velferdsstaten hviler på: Målene om sikring av likhet, omfordeling og trygghet, som har vært likestilt med de økonomiske målene. I virkeligheten er dette et opplegg for noe helt annet enn den skandinaviske velferdsmodellen vi har hatt til nå.