

Faldende produktivitet □ krisens kerneproblem

Skrevet af: **Redaktionen** | Offentliggjort: 15. august 2013

I august måned offentliggør Produktivitetskommissionen en række forslag til forbedring af produktiviteten i den offentlige sektor. Timingen er ikke tilfældig. Kommissionens forslag vil ganske givet bidrage til at skabe rammen for, hvad der vil indgå i den politiske debat op til kommunal- og regionsvalget i november måned.

Allerede i oktober 2012 skrev Produktivitetskommissionen, før der endnu var foretaget nogle egentlige analyser: "højere produktivitet i den offentlige sektor er nøglen til at opnå en masse af de samfundsmæssige mål, politikerne har opstillet". I samme forbindelse blev det nævnt, at hvis den offentlige sektor (blot) bliver 10 procent mere effektiv, kan der spares 46 mia. kr. årligt.

Skulle den beregning holde - hvis man overhovedet kan kalde det en beregning - giver det god mening af regeringen at holde væksten i den offentlige nede på 0,4 procent, eller når Venstre lægger op til nulvækst. I det lys virker det jo nærmest bagstræberisk, når de offentligt ansattes fagforeninger og venstrefløj i kritikken af regeringens næsten nulvækstpolitik blot gentager det samme krav om flere ansatte til at løse opgaverne - hvis kvaliteten skal holdes.

Men tankegangen forudsætter, at Produktivitetskommissionens præmisser og beregninger holder, og det er her diskussionen må stå, når kommissionens forslag bringes ind i valgkampen i løbet af efteråret.

I sig selv fortæller forløbet op til nedsættelsen af Produktivitetskommissionen og efter frem til nu sin egen interessante historie.

Frem til 2008 var begrebet produktivitet stort set ikke et tema i den offentlige debat. Efter finanskrisens gennemslag handlede det først og fremmest om at redde finanssektoren og inddæmme skadevirkningerne. I løbet af perioden fra 2011 og frem til sidste efterår rendte den primitive udbudspolitik med de store overskrifter og indgik som nøgleelementer i EU ledernes krisepolitik. Fokus var på arbejdsudbud og disciplinering.

Udbuddet af arbejdskraft skulle udvides, og alle barrierer på arbejdsmarkedet for udvikling af konkurrenceevnen skulle fjernes. Her blev der indirekte sigtet til kollektive overenskomster, faglig organisering, begrænsningerne på lønkonkurrencen, relativt gode pensioner mv. Rationalet var og er, at jo flere, der søger arbejde, og desto færre regler, der beskytter arbejdskraften, jo bedre konkurrenceevne opnår erhvervslivet. Den samme politiske linje blev i øvrigt lagt i de fleste andre lande. I USA gik man så langt som til at føre kampagner for "free working areas", hvilket kan oversættes til fagforening- og overenskomstfrie områder - eller hele stater.

Men denne skærpede udgave af udbudspolitikken har ikke virket - eller i hvert fald har resultaterne været begrænsede.

Konkurrenceevneforbedringen har været mådelig, selv om lønudviklingen har været lav herhjemme og nu ligger under væksten i de lande, vi sammenligner os med. Forkortelsen af dagpengeperioden, de almindelige forringelser af dagpengene, efterlønnen, fleksjobordningen og kontanthjælpen mv. har heller ikke givet et bidrag til "vækstmotoren" som forventet. Eller som formanden for Produktivitetskommissionen gjorde klart ved fremlæggelsen af kommissionens program i oktober sidste år - nej kommissionen ser ikke på arbejdsudbuddet, for det har ikke noget med produktivitet

at gøre.

Produktivitet – eller rettere den svage produktivitsudvikling – skulle blive nøgleordet. Fordi det er i produktivitsforbedringerne, at nøglen til den reelle kapitalistiske vækst skal findes – til vækst overhovedet. Og netop den faldende kurve i produktivitsudviklingen har udgjort en ikke ubetydelig historisk faktor i den økonomiske bane, som førte frem til finanskrisen. Men mere om det nedenfor.

Vi kan med regeringens nedsættelse af Produktivitskommissionen og den tilsvarende prioritering af den politiske vægt i EU kommissionen konstatere et skifte væk fra den primitive og politisk socialt spændingsfyldte udbudspolitik over til investerings- og produktivitsperspektivet. Et fokusskifte, der ikke adskiller sig væsentligt fra udviklingsbanen op gennem 30'erne.

Produktivitskommissionen og opdragsgiveren SRSF regeringen har således også set rigtigt i at fokusere på produktivitsspørgsmålet. Problemet er blot, at det kommer der ikke megen produktivitsforbedring ud af.

Slutresultaterne af kommissionens analyser og arbejde kan – og kunne – næsten skrives på forhånd. For det første angiver kommissionen selv, hvor vanskeligt det egentlig er at formulere sikre metodiske principper for udregningen og sammenligningen af produktivitsstal. Hvad angår sidstnævnte alene af den grund, at der ikke findes nogen internationale standarder for validering af datamaterialet samt for, hvilke faktorer der skal indgå og ikke mindst vægtes i forhold til hinanden. Det er en af flere grunde til, at opgørelserne over produktivitsudviklingen i de enkelte lande skifter fra analyse til analyse. IMF opererer med en slags tal, OECD med nogle andre. Selv i USA er der ikke enighed om, hvad der skal medgå af faktorer til udregning af produktiviten.

Tilbage står, at alle godt kan blive enige om at bruge det mest rå mål af alle – timeproduktiviten. Ikke noget præcist mål, men det er det bedste, der findes her og nu. Produktivitskommissionen skal heller ikke høre nogen bebrejdelser for at anvende det mål, for det er faktisk tilstrækkeligt til at give et billede på produktivitsudviklingen i det lange perspektiv, og det er det, der er det interessante.

Hvis man i stedet for at fiksere på de relativt unøjagtige sammenligninger af produktionsudviklingen i Danmark med en række sammenlignelige lande som USA, Tyskland, Sverige, Holland m.fl., følger Danmarks Statistiks analyse af udviklingen i henholdsvis kapitalapparatet og produktivitsudviklingen fra 1967 og frem til 2003, fremtræder et billede, som giver betydeligt flere relevante oplysninger om karakteren og dybden af de nuværende problemer i dansk og Vestlig økonomi i almindelighed.

Fra 1966 til 2003 voksede produktiviten med 3,7 procent, hvorimod væksten fra 1995 til 2011 kun tangerede 0,8 procent. Men det rigtigt interessante er, at der bag de 3,7 procent gemmer sig en langt mere alvorlig tendens. I perioden 1966 til 1973 steg produktiviten med 6,2 procent. Herefter har den været konstant aftagende, og fra 2000 til 2003 var den faldet til 1,9 procent. Når den så for hele perioden 1995 til 2011 kun er på 0,8 procent, fortæller det noget om, hvor lav produktivitsudviklingen har været op gennem nullerne, og siden krisen slog igennem 2008.

Sammenligner man denne udvikling med væksten i produktionsapparatet bliver paralleliteten slående – altså sammenhængen mellem væksten i produktionsapparatet, produktionsudviklingen og produktiviten.

Ifølge Danmarks Statistiks gennemgang af udviklingen fra 1966 til 2011 falder væksten i produktionsapparatet på 3,3 procent fra 1966 til 1988 til et gennemsnit på 1,3 procent fra 1988 til 2011, og da kapitalapparatets vægt i betydningen for produktionsudviklingen vokser i samme

periode og overstiger arbejdsintensiteten som væsentligste faktor, fremgår det nogenlunde klart, hvor vi skal lede efter årsagerne til den ringe produktivitsudvikling. Forholdet skærpes i øvrigt af, at produktionsapparatets levealder ifølge Danmarks Statistiks opgørelse er faldet betydeligt i perioden 1988 til 2011, hvilket indebærer, at der skal investeres endnu mere i kapitalapparat for relativt at opretholde samme niveau for produktionsapparatet.

Hvis opgørelserne og metoderne fra Danmarks Statistik, som i øvrigt ikke adskiller sig fra dem, der er officielt anvendes i USA, forekommer det ganske uforståeligt, at Produktivitetskommissionen med et pennestrøg kan afvise de faldende produktive investeringer som et hovedproblem i produktivitsudviklingen. Men begrundelsen er ikke særlig kryptisk. Ved at reducere investeringsratens betydning kan kommissionen begrunde, hvorfor den i al væsentligt fokuserer på *erhvervslivets rammebetingelser*, når man skal analysere produktivitsudviklingen i det private erhvervsliv. Fremfor at se på kapitalinvesteringerne fokuserer kommissionen på den manglende konkurrence inden for serviceområdet, på alle de regler der kan begrænse konkurrencen, eller på de faktorer som kan begrænse investeringer, innovation og så videre.

Eller sagt meget kort: Når lyset kastes på det private erhvervsliv har Produktivitetskommissionen ikke ret mange andre bud end endnu engang at foreslå mere deregulering og en lavere beskyttelsesgrad af samfundets interesser. Eksempelvis ændret planlov, flere ton på landevejene osv. er de bud, kommissionen kommer med. God gammeldags liberal deregulering, som er blevet forfulgt i de sidste 10-15 år - hvor produktiviten i øvrigt er faldet. Og uden på noget tidspunkt at tage stilling til det faktum, at der ikke er nogen hverken logisk eller faktisk automatik i, at bedre rammevilkår skaber øget produktivitet eller flere arbejdspladser.

Men der er andre og gode grunde til, at kommissionen og i øvrigt det politiske system koncentrerer sig om forbedringer af erhvervslivets rammebetingelser.

Man ved ganske udmærket, at man ikke har den ringeste indflydelse på det samme erhvervslivs investerings- og innovationspolitik. Den styres overhovedet ikke af ønsket om en højere samfundsmæssig produktivitet og forbedret konkurrenceevne eller af ønsket om at skabe arbejdspladser. Her er det som princip kun afkastet, der tæller. Hvis det kan betale sig, investerer virksomhederne i et større produktionsapparat i Danmark. Hvis det bedre kan betale sig at investere i Polen eller i Vietnam, investerer man dér, og som materialet fra Danmarks Statistik antyder, falder tendensen i udviklingen af både produktionsapparat og produktivitet nøje sammen med tendenserne for profitudviklingen inden for det, man i dag kalder realøkonomien.

Hvis man sammenholder de nævnte tendenser og periodeskiftene, kan man nemlig se, at det store bræk sker samtidig med, at investeringerne i finansielle aktiver begynder deres voldsomme vækst. Sagt på en anden måde kan der spores en sammenhæng mellem nedgangen i den relative afkastningsgrad, produktionsapparatets kortere levetid, faldet i produktiviten og væksten i spekulationsinvesteringerne, der kulminerer med krisen i 2008.

Det er man ganske givet godt klar over i Produktivitetskommissionen - måske er regeringens finansministerium det også - men problemet er, at man ikke har nogen forudsætninger for at gøre noget ved det, så længe den samlede rigdomsvækst er afhængig af privatkapitalistiske interesser - juridisk kodificeret i den private ejendomsret og mantraet om det private initiativ.

Således bliver det ganske forståeligt, at Produktivitetskommissionen anderledes kontant har valgt at sætte fokus på produktivitsudviklingen i den *offentlige* sektor, selv om der ifølge Danmarks Statistik her har været en gennemsnitlig produktivitsvækst på 0,4 procent fra 2001 til 2009, hvor den til sammenligning kun har været 0,3 procent i den private sektor. Kommissionen anerkender i øvrigt ikke tallene og opgørelsesmetoderne fra Danmarks Statistik, hvilket er ganske forståeligt, når

det ensidige fokus på den offentlige sektor skal begrundes og lavvækstpolitikken her skal legitimeres. For når hele øvelsen kan reduceres til en forbedring af erhvervslivets rammebetingelser, må fokus koncentreret på den offentlige sektor, som i kommissionens optik har som central opgave at skabe de bedste rammebetingelser både hvad angår regler, skatteforhold, arbejdsmarkedsregulering, uddannelse af arbejdskraften mv.

I kommissionens oplæg til, hvad der må komme af konkrete forslag, bliver præmisserne også slået meget klart og konkret an. "Hvis vi fortsat ønsker, at velfærdsydelse skal finansieres via skattesystemet, er der derfor grundlæggende to valgmuligheder. Stigende skatter eller stigende produktivitet i det offentlige. Danmark har i forvejen verdens højeste skatte tryk, og de fleste partier i Folketinget synes at være enige om, at stigende skatter ikke er en holdbar løsning". Og da politikerne kan gribe ind i den offentlige sektors udvikling og ikke i den private sektor, er den politiske dagsorden sat. Ikke højere skatter, og slet ikke erhvervs- og kapital skatter, heller ikke øget nettovækst i den offentlige sektor. Der er kun tilbage at finde ud af, hvordan der kan "produceres" flere velfærdsydelser og bedre rammebetingelser for erhvervslivet med en mindre "indsats af ressourcer".

Vi skal ikke her komme nærmere ind på alle de mange forskellige forslag, som Produktivitetskommissionen allerede antyder i debatoplægget om den offentlige sektor. Men vi kan konstatere, at den gennemgående tendens ikke adskiller sig væsentligt fra de udspil, der er udgået fra Moderniseringsstyrelsen. Mere målrettet resultatstyring - udbygget bench-marking - øgede frihedsgrader i forhold til regler og overenskomster og mere konkurrenceudsættelse. Dertil kommer udbygget topstyring af hele driften i det offentlige og større selvstændighed for øverste ledelseslag i forhold til det politiske system. Formuleringer og tankegange, der ikke adskiller sig nævneværdigt fra dem, der kendetegner udviklingen inden for de store koncerner. Altså intet nyt under solen - blot konceptualisering på et højere niveau som bidrag til de politiske partier og retninger, der også i kommunalvalgkampen vil forfægte kravet om stop for den offentlige vækst med henvisning til, at *vi med færre ressourcer kan opnå det samme eller mere ved at "gøre tingene smartere"*.

Hvad der imidlertid er bekymrende, er, at der bag Produktivitetskommissionens debatoplæg ligger gemt en ganske bestemt demokratimodel, som mere minder om en bestyrelsesmodel i en privat koncern end om grundlaget for folkestyre og ramme om den politiske kamp mellem de forskellige legitime interesser i befolkningen. Hvad der er ligeså bekymrende er, at kommissionen lægger op til en understøttelse af Moderniseringsstyrelsens markedsorienterede styringsmodel, som for det første sætter budgetefterrættelighed over problemløsninger og for det andet aftvinger de offentligt ansatte en tankegang og adfærd, hvor hensynet til systemmål til enhver tid står over hensynet til konkrete borgerbehov og interesser. I den sammenhæng er det af mindre betydning, at såvel Produktivitetskommissionen såvel teknisk som formulermæssigt har ganske vanskeligt ved at udvikle holdbare metoder til at måle aktivitet i det offentlige, der bare i anslået form kan sammenlignes med de prisdannelsesmekanismer, der regulerer den private sektor.

Det bedrøvelige er, at kommissionen end ikke kommer i nærheden af at tackle det overordnede problem med den lave samfundsproduktivitet, fordi man tager den eksisterende samfundsindretning og de givne magtforhold som uforanderligt udgangspunkt. Eksempelvis berører man slet ikke forhold som det private erhvervslivs eksternalisering af alle de omkostninger og problemer, der måtte stå i vejen for jagten på det højeste afkast, til den offentlige sektor. Man tager heller ikke den meget iøjnefaldende risikoaversion i betragtning, der logisk følger af markedsstyringen af den offentlige sektor.

Faktisk kan resultatet af de helt store produktivitsøvelser inden for den offentlige sektor resultere i, at vi løser relativt færre opgaver og problemer end tidligere, fordi mængden af opgaver vokser - eller vi kan risikere, at den samlede effekt af produktivitsstigningerne aftager over kort tid. Sagt

lidt skarpt kan øvelsen risikere at ende i, at færre opgaver løses til en højere "stykpris" end tidligere.

Ikke dermed sagt at vi ikke anser øget effektivitet i den offentlige sektor som et ædelt mål. Men vores pointe er i modsætning til regeringens og Produktivitetskommissionens præmisser, at det ikke kan lade sig gøre i nævneværdig grad at effektivisere den offentlige sektor uden at gribe radikalt ind i den private sektor for at bremse produktionen af de problemer, som den offentlige efterfølgende skal løse. Det vil sige, at produktivetsproblemetets løsning forudsætter en radikal demokratisering af den private ejendomsret, af det private erhvervsliv og målrettede indgreb over for de vilkår i samfundet som helhed, der år for år udvander civilsamfundets evne til at håndtere og forebygge problemer og tilsvarende øger den offentlige sektors opgaver og reducerer dens mulighed for at løse problemerne.

Med andre ord: De anbefalinger, der kommer fra Produktivitetskommissionen i løbet af august, kan ikke reduceres til teknik.

Det giver således ikke mening at isolere diskussionen til en teknisk faglig diskussion.

Anbefalingerne og de bagved liggende præmisser er først og fremmest politiske, hvilket må få som konsekvens, at de partier, som ikke umiddelbart vil tage kommissionens forslag for pålydende, må anfægte/udfordre dem politisk gennem hele valgkampen og i øvrigt igen og igen slå fast, at der kun er en vej til at billiggøre den offentlige sektor og skabe øget produktivitet - og det er ved at reducere de problemer, som den skal løse og demokratisere måden, de løses på.

Så hvor Produktivitetskommissionen vender fokus mod den offentlige sektor som produktivetsproblemernes moder, har venstrefløjens partier som opgave at flytte fokus til problemets virkelige adresse - det private erhvervslivs snævre interesse i størst mulige afkast uden hensyn til konsekvenserne i øvrigt.