Finansdepartementet

«høringsportalen»

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Erik Orskaug og Åshild Olaussen		04.04.2016	DOK/2016/00215	økonomisk politikk, inntektspolitikk, utdanning, forskning

Høring - Produktivitetskommisjonens andre rapport NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt - Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Vi viser til Finansdepartementets brev av 22. februar 2016 vedlagt NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

Unio vil innledningsvis vise til vårt høringssvar i forbindelse med Produktivitetskommisjonens første rapport NOU 2015: 1. Her la vi stor vekt på at det er viktig å få mer velferd ut av våre samlede ressurser, men det er også viktig å ha en sunn skepsis til automatisk å godta alle produktivitetsforslag selv om disse isolert sett eller sett fra den enkelte virksomhet kan gi økt produktivitet. Det som kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt for noen trenger ikke alltid være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det som virker produktivitetsfremmende for den enkelte virksomhet trenger ikke alltid fremme produktiviteten i samfunnet som helhet. Det er også slik at flere av de forslagene kommisjonen fremmer kan være svært kontroversielle og ofte gå langs kjente politiske skillelinjer. Unio vil advare mot å bruke «produktivitet» som argument for å presse fram endringer som i praksis innebærer mer markedstenkning, mer anbud, dårligere arbeidstakerrettigheter, dårligere pensjonsrettigheter og en svekkelse av partenes, eller den ene parts, innflytelse i den norske arbeidslivsmodellen.

Unio vil særlig peke på at endringer i rammebetingelsene på arbeidslivsområdet isolert sett kan framstå som produktivitetsfremmende tiltak, mens de sett i en større sammenheng kan

ha motsatt virkning dersom arbeidslivsmodellen endrer karakter og gir arbeidsgiversiden større makt og ensidig styringsrett over arbeidet. Dette vil svekke arbeidslivsmodell og de positive effektene denne har på produktivitet generelt, på tillit mellom partene sentralt og på den enkelte arbeidsplass. Unio vil peke på at tillit og godt samarbeid mellom arbeidslivets parter har stor betydning for produktiviteten fordi prosesser går lettere, transaksjonskostnadene blir lavere, informasjon og kunnskap flyter lettere, kompleksitet i prosesser reduseres osv.

Unio mener at rapporten får fram behovet for omstilling fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi på en god måte. Oljeprisfallet og den lavere aktiviteten i olje- og gassvirksomheten krever at kapital og arbeidskraft ser andre veier enn mot oljesektoren. I denne store omstillingen må myndighetene spille en avgjørende rolle i alt fra inntektssikring og aktiv sysselsettingspolitikk på kort sikt til en omfattende satsing på utdanning, forskning og innovasjon for å bidra til omstilling av norsk arbeids- og næringsliv mot mye markeder og produkter og tjenester på lengre sikt.

Unio støtter utvalgets vurderinger knyttet til den avgjørende betydningen et godt utbygd utdannings- og forskningssystem som leverer høy kvalitet har for innovasjonsevne og en positiv produktivitetsutvikling. Rapporten får godt fram at forskning og innovasjon må spille en viktig rolle i omstillingen av norsk økonomi, slik at vi kan sikre framtidig verdiskaping og velferd.

Ikke alltid så dårlig som kommisjonen hevder

Unio er samtidig kritisk til noen av premissene som legges til grunn i rapporten knyttet til at Norge er dårlige på produktivitet, innovasjon, forskning og høyere utdanning. Den fallende produktivitetsveksten de siste årene er en trend vi finner i de fleste land. Norge er fortsatt blant de mest produktive landene i verden. Kommisjonen viser til Norges 16. plass på Innovation Union Scoreboard (IUS) som underlag for påstanden om at norsk næringsliv er middelmådig når det gjelder innovasjon. IUS legger mer vekt på forskning enn andre typer innovasjon og fanger ikke opp særtrekk ved den norske næringslivsstrukturen og heller ikke kulturelle fortrinn som f.eks. en egalitær kultur med selvstendige medarbeidere. Unio viser til at SSBs reviderte metode for innsamling av data for innovasjon i norsk næringsliv viser at innovasjonsaktiviteten har vært betydelig undervurdert. Norsk næringsliv rapporterer i hvert fall like mye innovasjon som næringslivet i de andre nordiske landene. En ranking basert på de nye tallene plasserer bare Tyskland og Luxembourg foran Norge i Europa.

Karakteristikken av Norge som en middels forskningsnasjon er treffende. Det er ikke realistisk at Norge vil kunne være i forskningsfronten på mange områder, og kanskje ikke heller realistisk å kunne etablere et universitet eller høyskole i verdenstoppen. Selv om kvaliteten i norsk forskning er varierende, er det ikke grunnlag for si at norsk forskning er kvalitetsmessig svak. Også på dette området skal vi jobbe for å bli bedre, men både siteringsdataene og fagevalueringene viser at norsk forskning har økt betydelig de siste 10-20 årene. På siteringer ligger vi for eksempel på høyde med land som Sverige, Finland, Tyskland og USA.

Når det gjelder utdanning viser rapporten riktig nok at Norge ikke er verdensledende når det gjelder utdanningsnivå. På høyere utdanning ligger Norge midt på treet, men foran land som USA, Tyskland, Frankrike og Irland. Det formelle utdanningsnivået er ikke den eneste faktoren som påvirker de ansattes lærings- og innovasjonsevne.

Unio mener også at det er en svakhet ved rapporten at den ikke definerer nøkkelbegrepene ressurs- og kunnskapsøkonomi. Det er derfor vanskelig å forstå hva vi skal gå fra, hva vi skal gå til og hvordan dette skiftet skal skje. Begrepene er i utgangspunktet ikke gjensidig utelukkende ved at naturressursbaserte næringer også kan være kunnskapsintensive. SSB definerer en næring som kunnskapsintensiv hvis andelen personer med høyere utdanning utgjør mer enn 33 prosent av total sysselsetting. Utvinning av olje og gass er dermed en av de aller mest kunnskapsintensive næringer i Norge, med hele 61 prosent ansatte med høyere utdanning. Det skulle gi et meget godt utgangspunkt for å lykkes med omstillingene.

Utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen

Unio registrerer at Produktivitetskommisjonen synes å ha en mer støttende holdning til den norske arbeidslivsmodellen i denne utredningen sammenliknet med den første utredningen. Kommisjonen trekker fram en rekke forskningsarbeider som viser at den norske arbeidslivsmodellen med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til at Norge over tid har hatt høy produktivitet, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller.

Produktivitetskommisjonen tar i sin analyse utgangspunkt i at den norske arbeidslivsmodellen vil bli stilt under ytterligere press av økende automatisering og økt innvandring. Automatiseringen vil redusere arbeidskraftetterspørselen etter lav kompetanse og øke etterspørselen etter høy kompetanse med den effekt at lønnsforskjellene vil øke. Innvandringen gjennom videre arbeidsinnvandring og økt antall asylsøkere vil først og fremst øke tilgangen på lavt kvalifisert arbeidskraft med ytterligere press nedover på lønningene. Dette vil igjen presse og svekke den norske arbeidslivsmodellen, øke inntektsforskjellene, svekke organisasjonsgraden og svekke de organiserte partenes rolle og innflytelse over lønnsdannelsen.

Unio vil peke på at disse utfordringene ikke er nye, den måten vi har håndtert disse på til nå (med noen viktige unntak under denne regjeringen) er å støtte partssamarbeidet, bygge tillit mellom partene, la partene ha hånd om lønnsdannelsen og andre viktige rammebetingelser i arbeidsmarkedet som f.eks. arbeidstid. I den grad virksomheter med lav produktivitet blir slått ut, motvirkes dette av relativt lave lønninger i den øvre del av inntektsfordelingen sammenliknet med utlandet og gjennom en aktiv sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikk som sammen med den økonomiske politikken sikrer utdanning, kvalifisering og arbeid for de som blir ledige.

Unio mener at denne innretningen av den økonomiske politikken og lønnsdannelsen fortsatt må legges til grunn. Hvis de utviklingstendensene Produktivitetskommisjonen nevner blir gjeldende, og mye kan tyde på det, må virkemiddelbruken styrkes for å motvirke en slik utvikling. Det er viktig å opprettholde en modell som i hovedsak har tjent oss bra så langt. Her glimrer imidlertid kommisjonen med fravær av forslag.

Unio mener at Produktivitetskommisjonen foreskriver feil medisin på en rekke områder når det gjelder arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Det er grunn til å kritisere kommisjonen for at den ikke kommer med konkrete forslag som kan bidra til å styrke arbeidslivsmodellen, styrke partenes rolle i modellen, understøtte samarbeidet og tilliten mellom partene, styrke organisasjonsgraden og styrke tariffavtalenes stilling.

Norske arbeidstakere og norsk fagbevegelse har lang tradisjon for å arbeide med produktivitetsspørsmål i samarbeid med virksomhetene og arbeidsgiverorganisasjonene. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor. Vi har lang tradisjon for å ta i bruk ny teknologi selv om det skulle føre til færre ansatte. Overgangene fra akkordlønn til fastlønn har bidratt til økt produktivitet. Sterkere stillingsvern og fast ansettelse som hovedregel har gitt bedriftene og arbeidstakerne økte incentiver til å bygge humankapital som igjen har bidratt til økt produktivitet. Denne positive tradisjonen er resultat av et godt samarbeid mellom partene på den enkelte virksomhet og mellom organisasjonene i arbeidslivet.

Arbeidstid

I denne rapporten viser Produktivitetskommisjonen til forskning som advarer mot at mindre koordinering i lønnsdannelsen og færre som omfattes av kollektive avtaler kan gi uheldige ringvirkninger både direkte gjennom lønnsdannelsen og indirekte for trepartssamarbeidets betydning for muligheten til å gjennomføre nødvendige reformer i økonomien. En skulle tro at det ut fra denne erkjennelsen skulle komme forslag som ville styrke mulighetene til å bygge videre på dette samarbeidet. Unio er derfor skuffet over at Produktivitetskommisjonen gir sin støtte til flere forslag som vil svekke arbeidstakers stillingsvern og styrke arbeidsgivers styringsrett. Kommisjonen gir sin eksplisitte støtte til flertallet i Arbeidstidsutvalget i deres kontroversielle forslag om opprettelse av delvis uavhengig stilling, om endringer i regulering av skift- og turnusarbeid og økt adgang til frivillig kveldsarbeid. Produktivitetskommisjonen hevder at dagens arbeidsmarkedsreguleringer på disse områdene særlig bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet lite fleksibelt.

Unio registrerer at kommisjonen ikke fører argumenter for at dagens regler på området er til hinder for nødvendig fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Det gjorde for øvrig heller ikke Arbeidstidsutvalgets flertall. Arbeidstidsutvalgets mindretall bestående av noen av Norges beste arbeidslivsforskere og jurister på området, peker derimot på at skiftarbeid, nattarbeid og lange arbeidsdager bidrar til økt risiko for en rekke helseskader. Det er solid vitenskapelig enighet om at muligheter for medbestemmelse er en av de mest forebyggende faktorene i arbeidsmiljøet. Turnusarbeidere som sykepleiere og helsearbeidere har allerede en stor arbeidsbelastning og et krevende yrke. For å kunne stå i disse yrkene er de avhengige av å ha tilstrekkelig hviletid og at ikke vaktene er for lange.

Produktivitetskommisjonen har anført at dagens unntakspraksis på arbeidstidsområdet er tidkrevende og byråkratisk. Unio er ikke enig i en slik virkelighetsbeskrivelse. Dagens lovverk åpner for å gjøre vidtrekkende unntak fra lovens hovedregler for å etablere ordninger tilpasset ulike virksomheter og behov. Unntak etableres i dag i stort monn, i form av lokale og sentrale avtaler om lengre timetall per dag, per uke og kortere hviletid. For å

verne arbeidstaker mot uheldige belastninger og for å ivareta sikkerhetshensyn, stiller imidlertid loven krav om en fremgangsmåte som skal sikre at slike arbeidstidsordninger etableres etter grundige vurderinger og innenfor trygge rammer.

Unio vil vise til at de aller fleste søknader om bruk av langvakter i turnus blitt innvilget, noe som også fremkommer i Fafos rapport fra 2010. Produktivitetskommisjons støtte til Arbeidstidsutvalgets flertall vitner om en sterk mistillit til sentrale fagorganisasjoner, og en holdning om at organisasjonene primært har en annen agenda enn å ivareta helse-, miljø- og sikkerhetshensyn for medlemmene. Forslagene fra Arbeidstidsutvalget vil ikke føre til forenklinger, snarere det motsatte. De vil bidra til økt byråkratisering.

Unio vil også vise til at arbeidstidsordninger med lange vakter, kort hviletid og press på overtidsarbeid vil begrense mulighetene for tilrettelegging for ansatte med redusert arbeidsevne, og få som konsekvens at nye grupper skyves ut av arbeidslivet. De nye reglene vil ramme mange av Unios grupper som arbeider døgnbasert, særlig innenfor politi og helse og omsorg. Unio ser svært alvorlig på at endringene vil ramme grupper av arbeidstakere som fra før har belastende arbeidstidsordninger og til dels høyt sykefravær. Helse- og omsorgssektoren er kvinnedominert, og endringene er derfor også svært betenkelig ut fra et likestillingsperspektiv.

Allmenngjøring

Unio mener at Produktivitetskommisjonen har en uheldig sammenblanding av eventuelle effekter av en nasjonal minstelønn og effekter av vedtak etter Allmenngjøringsloven. En nasjonal minstelønn, slik disse er utformet i en rekke land, har flere uheldige sider. På den ene siden vil en nasjonal minstelønn, som i de fleste land ligger svært lavt, gi en aksept for lønninger som knapt ville være til å leve av. På den annen side ville en nasjonal minstelønn undergrave partenes og tariffavtalenes sentrale rolle i den norske arbeidslivsmodellen. En nasjonal minstelønn virker statisk og lite fleksibel, mens allmenngjøring er fleskibel i den forstand at den er tilpasset hver bransje og vurderes med jevne mellomrom av Tariffnemda.

Unio mener at Produktivitetskommisjonen også er på tynn is når den omtaler effektene av allmenngjøring. Det er ikke noe grunnlag i empiri eller forskning i Norge som tilsier at de allmenngjøringsvedtak vi har hatt har bidratt til lavere organisasjonsgrad og dermed svekkelse av den kollektive lønnsdannelsen. Fafos forskning på området viser at lav organisasjonsgrad på enkelte området først og fremst er et generelt problem. Arbeidsinnvandrere fra andre land kan synes vanskeligere å organisere enn norske arbeidstakere, men når det kontrolleres for arbeidsinnvandreres botid, bransje, bedriftsstørrelse mv. blir effekten av landbakgrunn langt mindre.

Unio vil dessuten påpeke at allmenngjøringen har bidratt til å dempe veksten i lavproduktive yrker og antall lavlønnsarbeidsplasser. Uten allmenngjøringen ville arbeidsinnvandringen de siste 10-15 årene gitt en kraftigere økning i antall lavlønnsjobber. Allmenngjøringen har også bidratt til likere konkurranse i disse næringene og gjort det lettere å opprettholde organiserte forhold i de etablerte virksomhetene. Uten bruk av allmenngjøringen ville langt mer av ressursene i Norge blitt allokert til lavproduktiv virksomhet.

Innvandrere og flyktninger

I sin utredning peker Produktivitetskommisjonen på behov for både bedre arbeidsmarkeds-integrering blant innvandrere og flyktninger. Kommisjonen mener at utfordringene vil være størst for arbeidstakere med lav kompetanse. Unio mener at det vil være utfordringer også for de med for spiss kompetanse. Det største fortrinnet framtidens arbeidstakere kan ha, er grunnleggende basiskompetanser som gjør dem fleksible og omstillingsdyktige.

Unio mener at flyktningsituasjonen setter vår solidaritet på prøve. De menneskene som kommer hit, og som ønsker å bygge en ny tilværelse her, representerer store ressurser og muligheter gitt at vi tar dem imot på en måte som gir dem reell tilgang til samfunnets ulike arenaer.

Unio mener at vi må hegne om asylinstituttet og raskest mulig gi alle asylsøkere individuell behandling av sine søknader. Flyktningene og befolkning for øvrig har alt å tjene på raskest mulig å gi de som får opphold norskopplæring og at flyktningene raskt kommer i aktivitet. Det kan være i opplæring eller utdanning, på tiltak eller i arbeid. Vel så viktig er det å mobilisere den kapasiteten som ligger i sivilsamfunnets arenaer, i frivillighet, foreningsliv, idrett og kirkesamfunn. De møteplassene helsevesen, skole og barnehage representerer kan i så måte være sentrale igangsettere.

Unio mener at det er spesielt viktig å holde på prinsippene i vår arbeidslivsmodell når vi får et stort tilfang av nye flyktninger. Alle er tjent med at vi bruker trepartssamarbeidet for å koordinere innsatsen. Vi avviser alle forslag som kan bidra til at det utvikler seg en pariakaste i arbeidslivet. Det viktigste og mest effektive verktøyet for å hindre en slik utvikling er solide tariffavtaler og bruk av allmenngjøring.

Unio støtter kommisjonens forslag om å bruke lønnstilskudd for å få flere å arbeid, dette må derimot gjørs som en integrert del av en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk rettet mot de arbeidsledige og nye innvandrere og flyktninger.

Betydningen av utdanning

Unio støtter kommisjonens syn på kunnskap og kompetanse som forutsetning for å skape vekst. Høy kompetanse og produktivitet vil sette oss i stand til å videreføre det lønns-, velstands- og velferdsnivået vi har og ønsker i Norge. Men vi stiller spørsmål både ved den virkelighetsbeskrivelsen og det kunnskapssynet kommisjonen forfekter, og ved flere av de tiltakene kommisjonen foreslår.

En høyt utdannet befolkning er viktig for et lands produktivitet. I motsetning til kommisjonenes ensidige nytteperspektiv, er Unio opptatt av den helhetlige kompetansen som det formelle utdanningssystemet gir barn, ungdom og voksne. Det utdanningssystemet vi har skal utdanne befolkningen både til nåværende og framtidig arbeidsliv, men også til et samfunnsliv og til å bli «gangs menneske».

Den formelle utdanningen må derfor ivareta allmenndannelsen. I framtidas arbeidsliv vil det være behov for en befolkning som har gode språkkunnskaper, gode historie- og kulturkunnskaper, gode realfagskunnskaper, sterk miljøbevissthet, kritisk vurderingsevne og god demokratiforståelse og samfunnsengasjement. Dette må vektlegges både i grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning.

Det er også viktig å trekke fram det arbeidet som gjøres i det formelle utdanningssystemet for å utvikle generiske ferdigheter som samarbeidsevne, evne til kritisk refleksjon, evne til å ta risiko eller prøving og feiling, entreprenørskap, selvstendighet osv. Dette er ferdigheter som er svært viktige i samfunns- og arbeidslivet, men som ikke like lett lar seg måle på samme måte som grunnleggende ferdigheter.

Kommisjonen skriver selv at det er vanskelig å operasjonalisere og måle produksjonen ut fra formålene med utdanningssektoren. Videre sies det at det er umulig å måle produksjonen i full bredde. Analyser av produktiviteten i utdanningssektoren er alltid basert på produksjonsmål som bare fanger opp en del av formålene med utdanning.

Unio deler kommisjonens vurdering at det er vanskelig å operasjonalisere og måle «produksjonen» ut fra formålene med utdanningssektoren, og at målinger i produktivitet alltid vil være ufullstendig. Med de begrensningene nevnt ovenfor er vi derfor svært forundret over at kommisjonen med bred pensel og basert på få indikatorer når det gjelder måloppnåelse, trekker så sterke konklusjoner om produktiviteten i norsk utdanning. Det er også kritikkverdig at kommisjonen i sin omtale nærmest setter likhetstegn mellom produktivitet og kvalitet. Unio vil understreke at produktivitet ikke kan ses uavhengig av formålet med utdanning, slik det er nedfelt i formålsparagrafer, rammeplan, læreplaner og lover. I disse dokumentene framkommer utdanningens helhetlige samfunnsoppdrag.

Grunnopplæringen

Kommisjonen mener at produktiviteten i grunnskole og videregående opplæring er lav i internasjonal sammenheng, målt i form av ressursinnsats og måloppnåelse. Det sies videre at kvalitetssvikten i grunnskolen forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall og rekrutteringssvikt til realfaglige utdanninger. Kommisjonen peker på at det overordnede bildet som tegnes av nasjonale og internasjonale analyser og statistikk, er at produktiviteten jevnt over er lav i norsk grunnskole, både i store og små kommuner og skoler. Unio deler ikke kommisjonens konklusjoner om at produktiviteten er lav i norsk grunnopplæring. Beskrivelsen om at resultatene er dårlige og har blitt dårligere gir på ingen måte et dekkende bilde av hva som skjer i norsk skole. Det virker som om kommisjonens konklusjoner er foretatt på grunnlag av kun noen av opplæringens målbare resultater, mens grunnopplæringens samfunnsmandat er langt bredere. Kommisjonens konklusjoner om resultater i grunnopplæring er trukket på grunnlag av resultater på noen få internasjonale undersøkelser og noen få indikatorer. Kommisjonen har videre ikke i tilstrekkelig grad vurdert betydningen av at grunnopplæringen har blitt tillagt stadig nye ansvarsområder, blant annet med forebyggende arbeid på vegne av samfunnet. Her vurderer ikke kommisjonen godt nok viktige årsaks- og virkningsforhold rundt produktiviteten i det norske utdanningssystemet.

Høyere utdanning

I utredningen hevder kommisjonen at det er relativt få som tar lengre universitetsutdanninger, dvs. mastergrad og doktorgrad i Norge sammenlignet med mange andre land, og at det i høyere utdanning har vært lagt for liten vekt på real- og teknologifag. Unio støtter kommisjonenes syn på at Norge har behov for en høyt utdannet arbeidsstokk, og opplever at kommisjonen i tråd med Unios tidligere innspill, avliver myten om at vi i Norge opplever en mastersyke. Det er ingen fare for at befolkningen får for mye utdanning. Utdanning gir privatøkonomiske, men også samfunnsøkonomiske gevinster:

- Tilgang på utdannet arbeidskraft stimulerer innovasjon og implementering av ny teknologi
- Utdannet arbeidskraft kan gjøre annen arbeidskraft mer produktiv
- Utdanning kan redusere risikoen for deltakelse i aktiviteter som genererer negativ adferd
- Mer utdannet befolkning kan bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag

For å sikre denne leveransen av gode og kunnskapsrike kandidater til arbeidslivet, er det viktig å videreføre den bredden norske utdanningsinstitusjoner står for. Unio mener derfor at Produktivitetskommisjonen foreskriver feil medisin nå de foreslår å flytte ressurser fra bredden i universitets- og høyskolesystemet for å styrke allerede fremdragende forskningsmiljøer. Konsekvensen av forslagene vil bli at færre fagmiljøer og prosjekter tar del i forskningssatsningene.

Unio vil understreke at videreføring av dagens sterke basisbevilgning er avgjørende for at institusjonene kan tilby forskning og undervisning av god kvalitet. Dette er i tråd med anbefalingen til ekspertutvalget som vurderte finansieringssystem til universitetene og høyskolene i 2015. Konsekvensen av forslagene til produktivitetskommisjonen er at færre fagmiljøer og prosjekter vil ta del i forskningssatsningene. Det er en kraftig undervurdering av potensialet til forsknings- og utdanningsmiljøene i Norge. Vi har en rekke miljøer som ikke er i «verdenstoppen», og som vil falle utenfor kommisjonens oppfatning av «høy kvalitet». De utdanner likevel fremragende ingeniører, sykepleiere og lærere. De har likevel et godt samarbeid med forvaltningen og lokalt næringsliv, og leverer viktige forskningsbaserte bidrag til utviklingen av offentlig sektor og bedrifter. Økt kvalitet er viktig, men det er feil løsning å bruke færre midler på disse miljøene.
Kommisjonen peker selv på at omstillingsevne er helt grunnleggende for at arbeidskraften skal kunne tilpasse seg de strukturelle endringene som arbeidsmarkedet vil bli utsatt for. Dette gjelder ikke minst i offentlig sektor. Det er derfor av vesentlig betydning at utviklingen av velferdstilbudene bygger på forskningsbasert kunnskap og utføres av kompetente ansatte som evner å ta i bruk denne kunnskapen.

Unio er videre kritisk til den framstillingen kommisjonen gir av gjeldende lønns- og arbeidsvilkår i universitets- og høyskolesektoren som hindre for produktivitetsvekst. Rapportens fremstilling og måte å koble en rekke faktorer til produktivitet fremstår som spekulative og savner dokumentasjon. Dette gjelder blant annet fremstillingen av ansattvernet i Norge, opprykksregelverket, tjenestemannsloven, kostnaden knyttet til

oppsigelse i statlig versus privat virksomhet samt prinsippet om at arbeidstiden i utgangspunktet bør fordeles 50-50 mellom FoU og undervisning når andre oppgaver er trukket fra.

Den lave gjennomføringsgraden i høyere utdanning blir av kommisjonen betegnet som sløsing med offentlige midler. Unio er enige i at høyt frafall er uheldig. Samtidig vil vi understreke at gjennomføring i høyere utdanning er et sammensatt bilde og har mange forklaringsmodeller: mellom andre deltidsarbeid ved siden av studiene, bytte av studier (omvalg) men også overgang til fast heltidsjobb. I forbindelse med forarbeidene til den varslede stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning vises det til Studiebarometret og de mange studentenes tilbakemelding om dårlig undervisning og svak oppfølging fra lærernes eller veiledernes side. Variasjon i undervisning og undervisningsmetoder, tydeligere uttalte forventninger til studentene og høyere verdsetting av gode undervisere i form av økonomisk uttelling for institusjonene trekkes fram som gode grep for å holde på studentene og som bidrag til å styrke gjennomføringsgraden. Unio har forventninger til at regjeringen i den varslede stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning, vil legger fram konkrete tiltak som kan bidra til å heve undervisningskvaliteten og hindre unødig frafall fra studiene.

Produktivitetskommisjonen legger stor vekt på norske universiteters plasseringer på internasjonale rangeringer. Unio vil i denne forbindelse henvise til noen av hovedpoengene fra NIFU-rapport 25/2014 "Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer". NIFU viser til at internasjonale rangeringer ikke dekker samfunnsansvaret til universitetene, og rangeringene kan derfor i liten grad ses som kvalitetsindikatorer. Gode plasseringer på rangeringene kan ikke være noe mål i seg selv, men de kan ses på som en side-effekt av en generell satsing på kvalitet.

Utdanningskvalitet som prosess er ikke noe som måles på en god måte i rangeringene. Det er også problematisk at rangeringene synes å ha en implisitt antakelse om at kvalitet i utdanning og kvalitet i forskning alltid er godt koplet. Ved å fokusere på selektivitet og omdømme eliminerer rangeringene effektene av selve læringsprosessen og merverdien av selve utdanningen.

NIFU peker også på at rangeringene flytter fokuset fra nasjonale oppgaver til deltakelse på den internasjonale kunnskapsarenaen. En mulig effekt av rangeringene er at universitetene på tvers av landegrenser får flere incentiver til å bli likere da de rangeres på de samme kriteriene til tross for ulike nasjonale kontekster. Det er et åpent spørsmål om hvorvidt rangeringene faktisk bidrar til kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling og hvorvidt dette har positive effekter for studenter og samfunnet generelt.

Forskning

Unio er kritisk til rapportens ensidige fokus på at høy vitenskapelig kvalitet skal være et grunnleggende krav til all offentlig finansiert forskning, og forslaget om at en større andel av forskningsmidlene skal konkurransebaseres.

Dersom mer av forskningsmidlene konkurranseutsettes vil det også medføre at ansatte må bruke mer av tiden sin på søknadsskriving i stedet for forskning, noe som neppe bidrar til økt produktivitet. Den offentlige finansierte forskningen skal finansiere FoU-virksomhet innen alle fag og på alle nivåer fra profesjonsutdanningene til sentrene for fremragende forskning. Det vil ikke være mulig å være internasjonalt ledende innenfor hele denne bredden. Unio støtter intensjonen om å dyrke fram gode miljøer, men en smalere og mer spisset forskningsinnsats vil først og fremst redusere muligheten for å opprettholde en faglig bredde og gjøre det vanskeligere å dyrke frem flere gode fagmiljøer.

Produktivitetskommisjonen framstiller vitenskapelig kvalitet og anvendt forskning nærmest som motsetninger. Unio vil understreke at anvendt forskning selvsagt kan holde fremragende kvalitet og at et skarpt skille mellom grunnforskning og anvendt forskning gir dårlig forskningspolitikk. De to formene for forskning har i praksis mange koblinger som går begge veier. Et skarpt skille skaper en spesialisering, institusjonalisering og sektoridentitet som kan være uproduktiv. Videre er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom vitenskapelig kvalitet og «andre hensyn» som kommisjonen blant annet mener er politiske føringer gitt av sektordepartementene, distriktspolitiske hensyn o.a. Slike «andre hensyn» er høyst legitime hensyn i et samfunn. Unio vil peke på behovet for kunnskapsbasert politikkutforming innenfor alle sentrale sektorer i samfunnet, som for eksempel utdanningsfeltet.

Unio har, i likhet med kommisjonen, pekt på at den forskningspolitiske koordineringen mellom de ulike departementene er svak, og vi støtter kommisjonens forslag om at Statsministerens kontor i større grad får en forskningskoordinerende rolle.

Vi støtter også forslaget om at programmene i Forskningsrådet bør være færre, større, bredere og mer langsiktige, samtidig som det strammes inn på kriteriene for tildeling av midler slik at kravet til vitenskapelig kvalitet blir dominerende. Men Unio vil i tillegg understreke betydningen av at arbeidslivet må knyttes tettere sammen både med forskning og undervisning, slik at kunnskapen kan videreutvikles og utnyttes bedre. Det er også viktig at de store programmene, hvor mye av sektordepartementenes bevilgninger fordeles, blir mer åpne for langsiktig grunnleggende forskning, og også legger bedre til rette for utveksling mellom langsiktig grunnleggende forsking og anvendt forskning.

Kommisjonen peker på at en utskilling av et eget grunnforskningsråd vil kunne gi et større fokus på kvalitet i den langsiktige grunnleggende forskningen. Unio mener en slik løsning vil kunne føre til svakere sammenheng mellom grunnforskning og anvendt forskning. Koordineringsutfordringen Forskningsrådet har i forhold til sektordepartementenes føringer, vil ikke bli mindre selv om det skilles ut et eget grunnforskningsråd.

«Seniorgoder»

Produktivitetskommisjonen foreslår å avvikle deler arbeidsgivers kostnader knyttet til eldre arbeidskraft, noe kommisjonen kaller «seniorgoder». Kommisjonens utgangspunkt for avviklingsforslagene er å gjøre det billigere for arbeidsgiver å ansette eldre arbeidskraft. Unio vil derimot peke på at flere av disse «godene» er viktige for å få eldre til å stå lenger i jobb eller sikre eldre arbeidstakere et bedre stillingsvern. Både den ekstra ferieuka for

arbeidstakere over 60 år, retten til redusert arbeidstid ved fylte 62 år og oppsigelsesfrister som øker med alder kan være viktige for fortsatt yrkesdeltakelse for eldre. Unio ser derfor ingen grunn til å fjerne disse ordningene. Hensynet til å få eldre til å stå lenger må veie tyngre enn hensynet til arbeidsgivers ønske om billigere eldre arbeidskraft.

Kommisjonen trekker også fram eldres rett på sykepenger og dagpenger som «ekstrakostnader» for bedriftene og staten. Unio mener at disse rettighetene heller må styrkes. Med innføringen av Pensjonsreformen og ønsket om at arbeidstakere skal stå lenger i arbeid er det eneste logiske at disse rettighetene heller justeres oppover enn at dagens rettigheter begrenses. I 2050 må en arbeidstaker stå i arbeid til 71 år for å få like høy pensjon som en arbeidstaker som i dag pensjoneres ved 67 år.

Unio vil også trekke fram at arbeidstid bør brukes mer aktivt som virkemiddel for å få flere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Arbeidsgivere må bli flinkere til å legge til rette for at elder arbeidstakere kan redusere stillingsbrøken og dermed klare å strekke yrkeskarrieren lenger. Retten til å gå ned i stilling etter 62 år som ligger i Arbeidsmiljøloven må gjøres reell, arbeidsgivere både i privat og offentlig sector må bli flinkere til å tilrettelegge for lengre yrkeskarrierer.

Kvalifisert arbeidskraft

Kvalifisert arbeidskraft med riktig utdanning og kompetanse er en nøkkelfaktor for produktivitet også i offentlig sektor. En stor utfordring i dag, er den store bruken av ufaglært arbeidskraft - spesielt i kommunesektoren.

Feil kompetanse gir lav produktivitet. Bruk av ufaglærte der kvalitet og sikkerhet tilsier personell med høyere kompetanse gir dårlig måloppnåelse og lav produktivitet i tjenesteproduksjonen. Unio mener det bør reises en diskusjon om hva som er riktig kompetanse og om hvor stor andel faglærte og eller høyskole- /universitetsutdannede det bør være innenfor ulike kommunale tjenester. For en del tjenester er det lovregulert – som skole og barnehage. Til tross for lovregulering er det dokumentert at mange kommuner ikke fyller lovens krav til kompetanse i disse stillingene. I barnehager jobber tusener på dispensasjon fra lovkravet om barnehagelærerutdanning, i skoler øker andelen uten lærerutdanning. Det mener Unio er bekymringsfullt. I deler av kommunehelsetjenesten er andelen leger, sykepleiere, ergoterapeuter og fysioterapeuter for lav. Innenfor helsetjenestene har Unio den oppfatning at minst 2/3 av nyansatte i helse- og omsorgssektoren skal ha høyere utdanning. Dette har også vært et politisk mål fra tidligere stortingsmeldinger, men er fortsatt et godt stykke unna realiteten i de fleste kommuner.

Våren 2011 la Telemarksforskning fram rapporten Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren (TF-rapport nr. 280 2011). En av konklusjonene i rapporten var at produktiviteten øker med økende andel årsverk med utdanning fra høyskole og universitet. Høykvalifisert arbeidskraft er mer effektiv og derfor mer lønnsom for kommunene.

For å lykkes i målet om å få den arbeidskrafta samfunnet vårt trenger i framtida, er det viktig med et bredt samarbeid mellom myndigheter, organisasjonene i arbeidslivet og aktører i utdanningssystemet. Et slikt samarbeid må bygge på reell innflytelse og bredt engasjement.

Målstyring, bemannings- og kvalitesnormer

En stor utfordring med mål- og resultatstyringen i offentlig sektor, er at det fort ender opp med nokså altomfattende målhierarkier, der alt skal nevnes og ingenting glemmes. Dette har gitt oss overdrevet detaljstyring på den ene siden og massive rapporteringsregimer som tar mye ressurser på den andre siden. Vi har også eksempler på målforskyvinger, og alt for sterkt fokus på resultat som kan telles – altså kvantitative resultat – framfor kvalitative.

I kjølvannet av dette oppstår en kontrollkultur som i ytterste konsekvens signaliserer mangel på tillit til de ansatte. I stedet burde målstyringen innebære at overordna myndigheter eller ledelse setter gode strategiske mål for virksomhetene og at de kompetente ansatte blir gitt autonomi og tillit til selv å avgjøre hvordan målene best kan oppfylles

Unio støtter ikke Produktivitetskommisjonens ønske om å begrense antall ordninger som er underlagt politiske ønsker om bestemte normer for ressursbruk- eller bemanningsbruk. Kommisjonen trekker særlig fram bemanningsnormer i barnehagesektoren, lærertetthet i barneskolen, forsøk med økt lærertetthet i ungdomsskolen, psykologer i alle kommuner, rekruttering av alle nyutdannede politifolk og bemanningsnormer for sykehjem. Unio vil påpeke at dette er kjernetjenester innenfor velferdsstaten eller andre høyt prioriterte offentlige tjenester. Særlig innen kommunesektoren er det viktig at økt bruk av f.eks. bemanningsnormer og kvalifikasjonskrav til ansatte kan bidra til å kanalisere knappe kommunale ressurser dit de er mest etterspurt av befolkning og myndigheter. Rett kompetanse på rett plass har også vist seg å være viktig for produktiviteten i offentlig tjenesteyting.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef