



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Høring - NOU 2016:3 Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi - Innspill fra Utdanningsforbundet

Finansdepartementet sendte 22. februar 2016 på høring NOU 2016:3 «Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi». Her følger Utdanningsforbundets høringssvar.

Om produktivitet og arbeidslivet

I sin andre utredning, oppsummerer produktivitetskommisjonen med at *«vendepunktet vi står overfor er en utfordring for vekst i verdiskaping og bærekraft i offentlige finanser. Hovedsvaret er økt produktivitetsvekst»*. Tiltak innenfor offentlig sektor generelt og særskilt innenfor utdanningssystemet, blir understreket som viktige områder med behov for økt produktivitet.

Utdanningsforbundet vil peke på at produktiviteten i det norske utdanningssystemet må vurderes på grunnlag av de langsiktige resultatene som kan leses ut av statistikk om kriminalitet, helse, tillit til medmennesker og samfunnsinstitusjoner. Deltakelse i frivillig arbeid og demokratiske institusjoner, flate maktstrukturer og vilje til meningsytring er viktige verdier i vårt samfunn. Det finnes en rekke internasjonale sammenligninger mellom land når det gjelder denne typen resultater i utdanningssystemet. Disse er gjennomført av ulike internasjonale organisasjoner, blant annet FN og Verdensbanken. Norge kommer veldig godt ut av alle disse undersøkelsene.

Produktivitetskommisjonen viser videre til svak produktivitetutvikling i Norge de senere år, og bruker dette som grunnlag for blant annet å peke på behovet for økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet og endringer i velferdsordninger. Utdanningsforbundet vil peke på at dersom en legger en lengre tidshorisont til grunn enn det kommisjonen gjør, har Norge i et internasjonalt perspektiv hatt sterk økonomisk vekst og god produktivitetutvikling. I motsetning til flere andre oljenasjoner, har Norge håndtert denne ressursen på en måte som har vært svært gunstig for produktiviteten. Offentlige investeringer, gode velferdsordninger og høy organisasjonsgrad

i arbeidslivet har vært avgjørende for den sterke økonomiske veksten. Disse elementene har bidratt til å fremme innovasjon, omstillinger og kunnskapskapital.

Utdanningsforbundet vil minne om at koordinerte lønnsoppgjør bidrar til mindre lønnsforskjeller og en lønnsvekst som blant annet tar hensyn til produktivitet, konkurransesituasjon og arbeidsløshet. Avgjørende for å få til dette, er at partene i arbeidslivet – både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, er godt organisert. Kommisjonen anbefaler i sin utredning at arbeidskraften blir mer fleksibel og mobil. Utdanningsforbundet vil understreke at hensynet til fleksibilitet må veies opp mot reguleringer som etablert for å verne arbeidstakerne mot helsefarlig arbeid og utbytting. En sterk offentlig sektor, fellesskapsløsninger og regulering av markedskreftene har vært avgjørende for at Norge over lang tid har hatt en sterk evne til omstilling.

I sin utredning, peker produktivitetskommisjonen på behov for både bedre arbeidsmarkeds-integrering blant innvandrere og behov for stor omstillingsevne. Kommisjonen hevder at utfordringene som de kommende endringene vil medføre, vil variere mellom ulike deler av arbeidsmarkedet og vil trolig være størst for arbeidstakere med lav kompetanse. Mye tyder på at økt omstillingsevne vil bidra til bedre helse, økt nærvær, høyere livskvalitet og økt konkurransevne i næringslivet. Utdanningsforbundet vil hevde at de som blir hardest rammet ikke bare er de med lav kompetanse, men også de med for spiss kompetanse. Vi mener at det største fortrinnet fremtidens arbeidstakere kan ha, er grunnleggende basiskompetanser som gjør dem fleksible og omstillingsdyktige.

Utdanningsforbundet deler kommisjonens vurderinger knyttet til at produktivitet har betydning for å sikre velferden i framtiden, både med og uten en stor olje- og gassektor. Produktivitetskommisjonen mener samtidig at partene i arbeidslivet legger rammer som gjør det vanskelig å heve resultatene og at partssamarbeidet virker mot sin hensikt i offentlig sektor. Utdanningsforbundet deler ikke denne vurderingen og vil understreke at erfaringene fra det norske arbeidslivet viser at et velfungerende partssamarbeid på virksomhetsnivå er en forutsetning for vekst, økt produktivitet og omstillingsevne. Kommisjonen hadde styrket sine vurderinger og analyser dersom den i større grad hadde lagt vekt på hvordan partssamarbeidet samlet sett kan videreutvikles, hvor tillitsvalgte har en sentral rolle i arbeidet med å skape gode omstillinger i offentlig sektor.

Utdanningsforbundet vil også understreke betydningen høyere sysselsetting har for å styrke offentlige finanser. Full utnyttelse av arbeidskraftressursene er i denne sammenheng helt avgjørende. Sammenlignet med de fleste andre land, er yrkesdeltakelsen høy i Norge. Likevel er det over 300 000 personer som mottar uføretrygd og om lag 150 000 personer er mottakere av arbeidsavklaringspenger. Samlet sett var i underkant av 500 000 personer mottakere av uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger i 2015. Kommisjonens vurderinger ville blitt styrket dersom den i større grad hadde analysert betydningen for produktiviteten med å få utnyttet arbeidskraften i denne gruppen.

Om strukturreformer

I sin andre utredning, mener produktivitetskommissjonen at det er viktig at en kommunereform medvirker til at det skapes sterke regionbyer i alle landsdeler, i første rekke for å få til en rasjonell planlegging for sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsområder, men også for å ta ut stordriftsfordeler ved større kommuner. Kommisjonen peker videre på behovet for en reform i fylkesstrukturen med sikte på markant færre og større regioner.

Utdanningsforbundet viser til det overordnede prinsippet om et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man bor. Hensynet til likeverdighet må ivaretas både når nye kommunegrenser skal tegnes og i eventuelle endringer i fylkesstrukturen. Det økonomiske argumentet for kommunesammenslåinger er muligheten til å ta ut stordriftsfordeler. Dette argumentet vil først og fremst være gyldig for små kommuner. For større kommuner vil sammenslåing ofte være begrunnet med hensyn til samordnet arealplanlegging, infrastruktur, kollektivtransport etc.

Dersom sammenslåing fører til sentralisering i større enheter, så kan det gi grunnlag for mer effektiv og rimeligere drift. Samtidig vil større enheter innenfor grunnopplæringen i praksis bety større skoler og større klasser. Det er kjent at det er i de store bykommunene klassestørrelsene er høyest, gjerne over 30 elever. Utdanningsforbundet vil understreke at store klasser går på bekostning av læringsmiljøet for elevene. Sentralisering vil videre føre til at skoler blir slått sammen og mindre skoler lagt ned. Utdanningsforbundet vil peke på at erfaring tilsier at private skoler opprettes der kommunale skoler legges ned. Eventuell sammenslåing av kommuner må ikke brukes til økt privatisering og kommersialisering.

Om universitet- og høyskolesektoren

Produktivitetskommissjonen retter oppmerksomheten på kunnskap og kompetanse som forutsetning for å skape vekst. Utdanningsforbundet deler denne vurderingen.

Produktivitetskommissjonen hevder at insentivene i finansieringssystemet for UH-sektoren gjør at høyere utdanning er orientert mot samfunnsfag og humanistiske fag. Kommisjonen er utydelige på om det siktes til kostnadene knyttet til de ulike utdanningene eller om det gjelder uttelling i form av publiseringspoeng. Tidligere ga publisering i humaniora og samfunnsfag flere publiseringspoeng enn publisering i matematiske, naturvitenskaplige og teknologiske fag og medisin. Finansieringssystemet ble imidlertid endret i 2015, slik at beregningsmetoden nå sikrer at alle fagområder teller like mye.

Kommisjonen peker videre på at finansieringssystemet for universiteter og høyskoler i større grad må gi institusjonene insentiver til å produsere forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Kommisjonens vurdering er at dette vanskelig lar seg gjøre med et formelbasert system for tildeling av midler og at et system som i vesentlig grad vektlegger kvalitet må baseres på bruk av fagfellevurdering.

Utdanningsforbundet viser til den sentrale betydningen finansieringssystemet har for institusjonenes rammebetingelser og dets sentrale rolle for å nå de overordnede nasjonale målsetningene for sektoren. Vi vil samtidig understreke at det er vanskelig å isolere finansieringssystemets virkninger og konsekvenser fra følgene av andre tiltak og reformer i sektoren på den ene siden og institusjonenes egne prioriteringer på den andre. Målsettingene som finansieringssystemet skal bidra til å realisere er svært sammensatte. Strategiske og resultatbaserte bevilgninger er ment å virke komplementært og stimulere til økt kvalitet i utdanning og forskning, men når resultatene skal måles er det helst den kvantitative dimensjonen som premieres.

Det er iverksatt en lang rekke ordninger og satsinger som har som mål å fremme interessen for og styrke søkningen til studier innen realfag og teknologiske fag. Ikke minst ser vi dette i forbindelse med de nye femårige lærerutdanningene på masternivå. Både skjerpede opptakskrav, strengere kompetanseregler for undervisning og skjerpede akkrediteringsregler for institusjonene som ønsker å tilby de nye lærerutdanningene: alle disse tiltakene inkluderer en sterkere satsing på faget matematikk. Utdanningsforbundet frykter at denne ensidige prioriteringen vil gå på bekostning av andre fag, både humaniora, samfunnsfag og praktisk-estetiske fag.

I utredningen hevder kommisjonen at det er relativt få som tar lengre universitetsutdanninger, dvs. mastergrad og doktorgrad i Norge enn i mange andre land, og at det i høyere utdanning har vært lagt for liten vekt på real- og teknologifag. Fra og med høsten 2017 vil grunnskolelærerutdanningene være integrerte femårige utdanninger på masternivå. Samtidig vil opptakskravet til PPU også være mastergrad. Framtidens Norge trenger lærere med mastergrad (doktorgrad) i hele spektret av undervisningsfag og skolerelaterte fag for å kunne møte mangfoldet i fremtidens skole.

Den lave gjennomføringsgraden i høyere utdanning blir av kommisjonen betegnet som sløsing med offentlige midler. Utdanningsforbundet vil understreke at gjennomføring i høyere utdanning er et sammensatt bilde og har mange forklaringer: mellom andre deltidsarbeid ved siden av studiene, bytte av studier (omvalg) men også overgang til fast heltidsjobb. Variasjon i undervisning og undervisningsmetoder, tydeligere uttalte forventninger til studentene og høyere verdsetting av gode undervisere i form av økonomisk uttelling for institusjonene, er tiltak som kan bidra til å holde på studentene og styrke gjennomføringsgraden.

I det reviderte finansieringssystemet (Prop 1S 2015/2016) ble kandidatindikatoren endret for å gi insentiv til tettere oppfølging av studentene og økt gjennomføring. Finansieringssystemet skal heretter medvirke til at det ikke bare blir lagt vekt på antallet studenter som blir tatt opp til høyere utdanning. Sammen vil indikatorene for studiepoeng og for kandidater stimulere institusjonene til god dimensjonering av antall studieplasser og høyere kvalitet på utdanningstilbudet slik at flere gjennomfører innen rimelig tid. Utdanningsforbundet opplever dette som en konstruktiv tilnærming til spørsmålet om tiltak mot frafall og lav gjennomføringsgrad i høyere utdanning.

Produktivitetskommisjonen legger stor vekt på norske universiteters plasseringer på internasjonale rangeringer. Utdanningsforbundet vil i denne forbindelse henvise til noen av hovedpoengene fra NIFU-rapport 25/2014 “Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer”. NIFU viser i denne rapporten til at det er et tydelig utviklingstrekk i sektoren at institusjonene i økende grad vektlegger internasjonal posisjonering og synlighet. Dette gjøres via internasjonale studenter og ansatte, samt gjennom samarbeidspartnere og felles prosjekter. Universitetene konkurrerer i økende grad i et globalt utdanningsmarked der de beste institusjonene antas å bidra positivt til nasjonal konkurranseevne. Uttrykket «world-class» brukes på nærmest alle språk, men har viktige kontekstuelle aspekter og noe uklart innhold.

NIFU viser videre til at internasjonale rangeringer ikke dekker samfunnsansvaret til universitetene og rangeringene kan derfor i liten grad ses som kvalitetsindikatorer. Fokuset på kvalitet ser ut til å ha forsterket seg betydelig de siste ti til femten årene, hvor rangeringene ikke synes å ha noen direkte betydning for dette. 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.

Om forskning og forskningsrådet

Produktivitetskommisjonen peker på forholdet mellom vitenskapelig kvalitet og anvendt forskning, og mener at norsk forskningspolitikk i for stor grad vektlegger andre forhold enn vitenskapelig kvalitet og at denne vektleggingen må endres.

Utdanningsforbundet 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. Grunnforskning og anvendt forskning må ses på som en helhet. Det er 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. Utdanningsforbundet vil peke på behovet for kunnskapsbasert politikktutforming innenfor alle sentrale sektorer i samfunnet, som for eksempel utdanningsfeltet.

Kommisjonen gir uttrykk for at distriktspolitiske og andre hensyn ofte ser ut til å gå foran hensynet til kvalitet i styringen av UH-sektoren. Utdanningsforbundet vil peke på at Norge er et vidstrakt land, med behov for forskningsbasert utdanning i alle deler av landet. Kommisjonen viser til Sveits, Nederland og Danmark som høyt presterende forskningsnasjoner. Men dette er små land, uten de geografiske utfordringene som Norge har, og som følgelig ikke behøver å ta de samme hensynene, for eksempel til å tilby forskningsbasert utdanning til velferdsstatens yrker over hele landet.

Helhet og sammenheng i hele FoU-systemet er viktig, slik at det ikke skapes motsetninger mellom UH-institusjonene og forskningsrådet. Samtidig skaper koordinering mellom sektordepartementenes forskningsbevilgninger utfordringer. Det er mye politisk styring av forskningsmidlene, noe som reduserer forskningsrådets handlingsrom. Utdanningsforbundet mener at disse utfordringene må møtes langs flere akser. Blant annet gjennom å styrke satsingen forskningsrådet har hatt det siste tiåret på store kvalitetsvirkemidler som Sentre for fremragende forskning og Store programmer (som blant annet utdannings- forskningsprogrammet FINNUT er en del av). Dette har gitt uttelling i form av flere forskningsmiljøer av høy kvalitet og bør forsterkes ytterligere.

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 forskning og anvendt forskning.

Kommisjonen peker på at å skille ut et eget grunnforskningsråd vil kunne gi et større fokus på kvalitet i den langsiktige grunnleggende forskningen. Utdanningsforbundet 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.

Utdanningsforbundet vil understreke behovet for styrking av forskningskvalitet på utdanningsforskningsfeltet, hvor særlig Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) har positive elementer for forskningen generelt og for utdanningsforskning særskilt. Det er en utfordring at det bygges mange små miljøer, da dette fører til fragmentering av forskningsmidlene. Utdanningsforbundet viser i denne forbindelse til at forskningsrådet har satt i gang en evaluering av utdanningsforskningsfeltet. Når avgrensningen av hvilke miljøer som skal omfattes av evalueringen er gjort, vil trolig en rekke mindre miljøer bli stående utenfor, fordi de har for få ansatte med førstekompetanse. Dette er et problem, både fordi det faktisk er en del små miljøer og fordi disse ikke blir gjenstand for evaluering, og dermed heller ikke blir deltakere i videreutviklingen av forskningsfeltet/forskningsmiljøene som slike fagevalueringer alltid resulterer i.

Om produktiviteten i norsk grunnpplæring

Produktivitetskommisjonen gjentar i sin siste rapport at ressursbruken i utdanningssektoren i Norge er for høy sett i forhold til elevenes resultater. Kommisjonen definerer produktivitet som forholdet mellom måloppnåelse og ressursbruk. 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.

Utdanningsforbundet 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. Det er umulig å måle «produksjonen» i full bredde. Med begrensningene nevnt ovenfor er Utdanningsforbundet sterkt 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. Utdanningsforbundet 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.

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.

Utdanningsforbundet deler ikke kommisjonens konklusjoner om at produktiviteten er lav i norsk grunnpplæring. 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 at kommisjonens konklusjoner er foretatt på grunnlag av kun noen av opplæringens målbare resultater basert på noen få internasjonale undersøkelser. Grunnpplæringens samfunnsmandat er langt bredere enn dette. Kommisjonen har videre ikke i tilstrekkelig grad vurdert betydningen av at grunnpplæringen har blitt tillagt stadig nye ansvarsområder, blant annet i forhold til forebyggende arbeid på vegne av samfunnet. Her vurderer ikke kommisjonen godt nok viktige årsaks- og virkningsforhold rundt produktiviteten i det norske utdanningssystemet.

Med vennlig hilsen

Bjørge Unstad
Seksjonssjef

Eirik Lund
Seniorrådgiver

