

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 Oslo

Vår sak nr.: 2015-AR-01371

Deres ref: 15/764

Dato: 2.6.2015

## **HØRING NOU 2015: 1 PRODUKTIVITETSKOMMISJONENS FØRSTE RAPPORT**

Vi vil i høringssvaret konsentrere oss om kommisjonens vurderinger av offentlig sektor og høyere utdanning.

### **Den norske modellen**

Det organiserte arbeidslivet er kjernen i den norske modellen. Samarbeid og tillit mellom partene muliggjør utvikling av gode arbeidsplasser. Sentralisert lønnsdannelse og et godt inntektspolitisk samarbeid bidrar til lave lønnsforskjeller og trygge arbeidsplasser. Kombinasjonen av kollektive avtaler, lovregulering og offentlige tilsyn bidrar til en arbeidslivsregulering som opprettholder en rimelig maktbalanse mellom partene. Den norske modellen er avhengig av et skattenivå som kan finansiere velferd, i form av trygd, utdanning, helse, omsorg og offentlige tjenester og et skattesystem som er innrettet slik at det bidrar til økonomisk utjevning.

Norge har lyktes godt økonomisk på grunn av fellesskapsløsningene innen arbeid og velferd. Norske arbeidstakere er blant verdens mest produktive på grunn av høyt kunnskapsnivå, bruk av ledende teknologi og gode lønns- og arbeidsvilkår. Den flate strukturen, sammenlignet med mange andre vestlig land, sikrer at det er kort vei fra tillitsvalgte og andre med gode forslag til effektivisering og kvalitetsøking, opp til beslutningstakere og ledelsen i bedrifter og virksomheter i både privat og offentlig sektor. Innovasjon og kreativitet preger den norske modellen. Det relativt høye lønnsnivået medfører økt bruk av teknologi framfor billig arbeidskraft. Dette gjør at vi scorer høyt på produktivitet i internasjonale undersøkelser. Vi har et velfungerende og omstillingsdyktig arbeidsmarked, med høy produktivitetsvekst og små inntektsforskjeller.

Andelen årsverk i offentlig forvaltning har vært nokså stabilt de siste tjue årene. Til sammenligning har omfanget av tjenestene og befolkningens størrelse økt betydelig. Dette tyder isolert sett på at offentlig sektor har hatt en betydelig produktivitetsøkning i denne perioden.



Oppgavene offentlig sektor utfører er mange og favner bredt. Fellesnevneren er i all hovedsak at oppgavene fyller et samfunnsmessig behov som man har valgt å løse i fellesskap.

Mens produktivetsbegrepet betegner forholdet mellom den produksjon som oppnås ved et tiltak og ressursinnsatsen, betegner effektivitet forholdet mellom gevinsten ved et tiltak og ressursinnsatsen. For mange av oppgavene som offentlig sektor fyller er samfunnsnytte i form av velferd det avgjørende målet. Selv om det er mulig å måle innsats i form av ressursbruk til for eksempel lønnsutgifter og produksjon i form av for eksempel tjenester, vil det i stor grad være vanskelig å måle samfunnsnytte gjennom et snevert produktivetsmål. Dette svekker etter vårt syn kommisjonens analyse og dermed også anbefalingene.

### **Metodebruk for sammenligning**

Kommisjonen anbefaler «benchmarking» eller referansetesting og DEA-analyser som en metode for å sammenligne ressursbruk ved produksjon av tjenester innen det offentlige. Kommisjonen tar ellers mange metodiske forbehold blant annet kvaliteten på data, manglende tall for detaljert ressursbruk samt at det er spesielt vanskelig å utvikle gode og objektive indikatorer for resultater og kvalitet. Uavhengig av målproblemer er det flere årsaker til at sammenlignbare oppgaver ikke kan løses like effektivt som den målbart mest effektive. Forskjeller kan være betinget av geografisk spredning, oppgavens art og kompleksitet, kostnadene ved enkeltsaker, geografiske særtrekk og samfunnsutfordringene i den aktuelle regionen. Forbeholdene kommisjonen tar reflekteres imidlertid i liten grad i analysene eller i anbefalingene.

### **Mål- og resultatstyring av offentlig sektor**

Kommisjonen påpeker at mange og komplekse mål for offentlige virksomheter har hindret effektiv styring og skapt behov for omfattende kontrollordninger. Kommisjonen foreslår derfor at man skal tydeliggjøre målene og spesielt prioriteringen av målene. Omfanget av tilleggsmål foreslås redusert eller nedprioritert.

NTL deler langt på vei vurderingen av det detaljerte resultatmålingsregimet som understøtter mål- og resultatstyringen i statlige virksomheter. Samtidig er vi ikke overbevist om at en tydeliggjøring eller reduksjon alene vil bøte på utfordringene ved mål- og resultatstyringen.

NTLs kritikk av mål- og resultatstyringen i staten favner bredere enn kommisjonens kritikk. En betydelig utfordring utover at målene har vært mange og detaljerte, er at de ikke har vært hensiktsmessige for å måle kvalitet eller samfunnsoppdraget på en dekkende måte. En uheldig tendens har vært at man måler det som kan måles og at sider ved forvaltningen som understøtter helhet, samfunnseffekten eller kvalitative størrelser ikke fanges opp. Dette vil fortsatt være en utfordring.

Kommisjonens anbefalinger om at den løpende styringen må øke oppmerksomheten på gevinstrealisering og økt produktivitet, vil kunne føre til en intensivering av oppmerksomhet på enkeltområder som ikke understøtter helheten i samfunnsoppdraget den enkelte virksomhet er pålagt å oppfylle.

Videre foreslås det ikke tiltak som utfordrer den økende tendensen til at flere virksomheter tar i bruk måling av medarbeidere på enkeltparametre. Denne utviklingen er særdeles uheldig og fører til at den enkelte medarbeider i for lav grad får ta faglige avveininger opp mot kravet til effektivitet. Et tiltak som vil kunne føre til at virksomhetene bedre kunne oppfylle sitt samfunns mål ville bestått i å innskrenke bruken av målingen av enkeltparametre på individnivå.

Målforskyvning som følge av at sammenligninger benyttes som insentiv er et kjent problem. Videre kan ønsket om stadig mer datafangst til bruk for sammenligning eller detaljert virksomhetsaktivitet føre til at man blir rik på data, men fattig på informasjon samlet sett.

Dersom målstyringsregimer innrettes mot færre, men likefullt snevre produksjonsmål, kombinert med hyppig målingsfrekvens på individuelle grunnlag vil de negative effektene kommisjonen har pekt på neppe opphøre.

### **Ledelse i offentlig sektor**

Kommisjonen hevder at en profesjonell og tydelig virksomhetsledelse er et grunnleggende premiss for effektivitet og innovasjon både i privat og offentlig sektor. Kommisjonen kritiserer den interne lederrekrutteringen i staten basert på sektorkompetanse og viser til endringskompetanse og strategisk ledelse som alternativer.

Ledelse i offentlig sektor er krevende. Ledere er ansvarlige for fordeling av knapphetsgoder og for utøvelse av offentlig myndighet. I mange tilfeller må de veie ulike behov og hensyn mot hverandre. Samtidig skal ledere i offentlig sektor sørge for at virksomheten retter seg etter etablerte forvaltningsverdier og balanserer hensynet til faglighet og kvalitet på den ene siden opp mot kravet til effektivitet.

NTLs erfaring er at lederskap i offentlig sektor betinger inngående faglig kunnskap om området man er satt til å lede. Ledelsesformer som er innrettet etter generiske prinsipper for ledelse uavhengig av virksomhetens virkemåte eller oppbygging eller som baserer seg på ledelse av privat virksomhet som har profitt som formål, egner seg dårlig i offentlig sektor.

Et alternativ til slike former for ledelsesutvikling, vil kunne være å vektlegge de eksisterende styringspremissene innenfor forvaltningen i sterkere grad. Økt kunnskap om lov- og avtaleverket som regulerer de ansattes arbeidsvilkår, økonomistyringen og de forvaltningsmessige forutsetningene virksomheten ellers er underlagt, ville bidratt til at virksomhetsledere i enda større grad enn i dag ville oppnådd et annet av kommisjonens uttalte mål, nemlig å utnytte det eksisterende handlingsrommet i samarbeid med tillitsvalgte og tilsatte.

### **Lønnspolitikk**

Forskning viser at lederlønsavtaler i liten grad virker etter den intenderte hensikten. Hemmelige kriterier og lønsavtaler egner seg verken for ledere eller andre arbeidstakere. Manglende innsikt i virkningen av insentivstrukturer kan føre til at ledere eller medarbeidere går på akkord med faglige eller etiske standarder.

Kommisjonen fremhever at det i Difis medarbeiderundersøkelse i staten oppgis at medarbeidernes engasjement først og fremst påvirkes av jobbinnhold, kultur, kompetanseutvikling, samspill og medvirkning. Kommisjonen anser likevel at lønnsoppgjørene i større grad bør bidra til høy kvalitet og produktivitet i offentlig sektor. NTL vil advare mot et økt innslag av insentivbasert avlønning ved at en større andel av lønnsdannelsen skjer lokalt gjennom forhandling i den enkelte virksomheten. Koordinerte oppgjør med en høy andel gitt som sentrale tillegg vil sikre både et godt lønnsnivå og en lønnsutvikling for alle.

### **Privatisering av offentlig sektor**

Kommisjonen foreslår at man pragmatisk bør vurdere hvorvidt tjenester bør konkurransesettes og utføres av private. Konkurransesetting har noen gjennomgående negative konsekvenser som gjør at NTL avviser dette som et virkemiddel. Press på bemanning, ustabilitet i arbeidsstyrken og kompetansetap i virksomheten kan føre til dårligere kvalitet på tjenestene. De ønskede innsparingene finner ikke sted som følge av de private selskaperes krav til profitt og høye transaksjonskostnader ved anbud og administrasjon for det offentlige. Privatisering fører til en reell omfordeling fra ansattes lønns- og pensjonsvilkår, ofte i kvinnedominerte yrker, til internasjonale selskaper som eier private selskap som driver for det offentlige.

Innenfor mange av tjenestene som er aktuelle for konkurransesetting har det blitt dannet tilnærmede private monopol eller duopol. Innenfor barnehagesektoren, som flere steder er stykkprisfinansiert, har det blant annet blitt påvist at private tilbydere gjennom internfakturering og selskapskonstruksjoner i stor grad har omdannet skattefinansiert velferd til privat profitt.

NTL stiller seg kritisk til kommisjonens forslag om økt bruk av fritt brukervalg. Dersom rettighetsfestede velferdsgoder som innebærer at brukeren defineres som en «kjøper» som må orientere seg på et kvasimarked innføres, vil innbyggernes trygghet og rettssikkerhet kunne bli skadelidende. Mange brukere av offentlige tjenester behøver forutsigbarhet og lett tilgjengelighet til offentlige tjenester som ivaretar deres behov. Et system med fritt brukervalg vil kunne stå i fare for å neglisjere utsatte, sårbare eller ressursvake grupper.

### **Høyere utdanning og forskning**

NTL vil advare sterkt mot kommisjonens anbefaling om tilsatt ledelse og eksterne flertall i styrene. Kollegiale styringsformer er en europeisk universitetstradisjon som har bidratt til å gi ledere og beslutninger legitimitet. Undervisnings- og forskningssektoren har lange tradisjoner for at faglig autonomi og faglig frihet sikres ved at de ansatte deltar i styringen av universitetene. Autonomien er ikke en motsetning til, eller trussel mot politisk styring, men en enestående mulighet til å sikre at politiske vedtak baseres på en reell kvalitetsvurdering fremfor ensidige økonomiske vurderinger. NTL mener utdanning og forskning, som andre velferdsgoder, skal ligge under statlig finansiering og styring.

## **Studieavgift og stipend**

En eventuell innføring av studieavgift vil heve terskelen for å søke seg til en utdanning dersom man er dårlig stilt økonomisk. Også en symbolsk avgift vil raskt kunne ha en slik negativ virkning. Dersom hensikten er å innføre en avgift som utgjør en reell inntekt for institusjonene og styrker deres økonomi, vil resultatet bli at institusjonenes svekker muligheten for lik rett til utdanning og muligheten for sosiale mobilitet betydelig.

En innføring av et «turbostipend» vil kunne ha uheldige virkninger. Ifølge en undersøkelse fra SSB førte en tilsvarende ordning til økt studieprogresjon med nesten ett semester i gjennomsnitt, og andelen studenter som gjennomførte på normaltid økte med nesten fire prosent. Selv om økonomiske insentiver kan øke gjennomstrømmingen, vil slike ordninger svekke studiefinansieringens grunnprinsipp om lik rett til utdanning.

NTL mener at en slik ordning kan forsterke den sosiale ulikheten i høyere utdanning. Ordningen vil slå forskjellig ut blant studenter som studerer under ulike økonomiske, sosiale og faglige forutsetninger. NTL krever at studiefinansieringen skal være god nok for alle som tar utdanning, ikke bare de som fullfører. NTL vil advare mot et system som legger et så stort press på gjennomføringstempo at sosiale skiller reproduseres i enda sterkere grad enn i dag.

## **Finansiering**

Måten studiene finansieres på fører til at kortvarige, og mer eller mindre tilfeldige svingninger i studentmassens tematiske interesser, styrer institusjonenes langsiktige strategier for tilsetninger og fagutvikling. Dette gjør det vanskeligere enn tidligere å forvalte et nasjonalt ansvar for opprettholdelse av en rekke sentrale fag. Dette gjør det også vanskelig å tjene den funksjonen kommisjonen ønsker for sektoren, den framtidsrettede kunnskapsproduksjonen i et langsiktig perspektiv.

I systemet for resultatbasert omfordeling (RBO) har andre sider ved sektorens virksomhet sine insentiver. Publiseringmodellen skal fremme forskningspublisering av høy kvalitet og uttellingsordningen for ekstern finansiering skal motivere fagmiljøene til å hente inn midler fra eksterne finansører. På aggregert nivå og som et grunnlag for fordelingen av midler mellom institusjonene kan modellen kanskje forsvares. Det store problemet er at logikken som systemet er basert på forfølges av institusjonens ledere ned til institutt- og individnivå, noe som svekker modellens legitimitet. Lokale ledere fordeler midler etter samme nøkkel, ned på individnivå.

Ved Universitetet i Oslo gis forskerne både driftsmidler og lønnspålegg ut fra publiseringstall og innhenting av eksterne midler. Dette er ikke en ønsket utvikling. Resultatene som premieres skapes ikke av enkeltpersoner alene, men i praksis av et komplekst fellesskap av ansatte i ulike typer stillinger som har, og må ha, en kollektiv orientering mot felles mål. Et slikt system vil i stor grad premiere relevans fremfor kvalitet. Forskere som tilhører et område som i inneværende periode er prioritert av Norges forskningsråd gis muligheten til å hente inn penger og dermed få langt bedre rammevilkår enn andre. Å belønne dem for denne mer eller mindre tilfeldige fagrelevansen på bekostning av andre, er uheldig. Det er også et poeng at publiseringmodellen utviklere har understreket at den har for mange svakheter til å kunne bli et redskap for fordeling på institutt- og individnivå.

Videre får insentivene store konsekvenser for praksis, og oppgavene som gir uttelling i RBO prioriteres høyt fremfor andre oppgaver. Det som ikke kan telles blir nedprioritert til tross for at det kan være faglig viktig. Et eksempel på en slik oppgave er formidling, som ikke gir uttelling på tross av at det er en kjerneoppgave for sektoren.

NTL er svært skeptiske til denne utviklingen, ikke fordi vi er motstandere av produktivitet og best mulig utnyttelse av offentlige midler, men fordi den skaper skjevheter, urettferdigheter og langsiktige problemer som vi tror vil svekke heller enn å styrke produktiviteten på lengre sikt. Derfor ønsker vi at basisfinansieringen må styrkes på bekostning av RBO og at antallet måleparametere reduseres.

### **Lønns- og arbeidsvilkår**

Lønnsforskjellene i høyere utdannings- og forskningssektoren er for store. Lønnen til en professor kan variere fra 600 000 og opp til det dobbelte. Vi kan ikke se noe godt argument for å øke forskjellen ytterligere. De ansatte i sektoren etterspør i langt større grad enn større lønnsforskjeller, eller for den saks skyld høyere lønn til seg selv, mer tid til å forske. Summen av økt undervisningsbyrde, den tiltagende byråkratiseringen av studiene med et vell av rapporter, planer og oppfølgingsrutiner legger et stort press på tiden som er satt av til forskning i arbeidsavtalene. Arbeidstidsundersøkelser viser at de ansatte bruker fritiden til å forske, og at produktivitetsøkningen i form av økt vitenskapelig publisering som sektoren har hatt de senere årene, i høy grad har kommet på bekostning av de ansattes fritid.

### **Finansiering**

Myndighetenes ønske om mer konkurranse om midlene til forskning fører til et betydelig press i retning av å skrive stadig mer komplekse og tidkrevende søknader til både Norges forskningsråd og EU/ERC. Dette medfører at tiltrengt forskningstid spises opp av søknadsskriving om midler til institusjonene. Dette er tid i større grad burde vært brukt til å forske, formidle og publisere.

Satsningen på sterke nasjonale fagmiljøer innen forskning bør ikke fortrenge breddeuniversiteter. Kombinasjonen av departementets tilleggsmidler og konkurransen om forskningsmidler kan samlet sett bidra til å forsterke skjevfordelingen mellom institusjonene og til å konsentrere forskningsinnsatsen i for høy grad.

### **Oppsummering**

Kildetilfanget i rapporten er på mange områder snevert samtidig som usikkerheten forbundet med de metodiske svakhetene i liten grad reflekteres i analysene. Mange av forslagene kommisjonen presenterer, som for eksempel tiltak for ledelse i offentlig sektor og økt konkurranseutsetting er ikke underlagt noen autoritativ kunnskapsbasert argumentasjon. Flere av kommisjonens forslag er å anse som grunnleggende politiske valg, snarere enn samfunnsøkonomiske effektivitetstiltak.

En av styrkene ved den norske modellen er evnen til å finne kompromisser når brede samfunns mål skal nås i fellesskap. Dette forutsetter imidlertid at de involverte partene kjenner seg igjen i analysene og problembeskrivelsene som ligger til grunn for tiltakene man kan enes om. Produktivitetskommisjonens første rapport inneholder en analyse vi på mange områder finner mangelfull. Dette gjør også at rapporten etter vårt syn ikke egner seg til videre politikkutforming.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG



John Leirvaag  
forbundsleder



Kjersti Barsok  
1. nestleder