

Produktivitetskommisjonens første delrapport, høringsinnspill til Akademikerne fra Samfunnsviterne

Samfunnsviternes utgangspunkt

Samfunnsviterne tar produktivitetskommisjonens anbefalinger til etterretning og er enig i at det er nødvendig for Norge å arbeide kontinuerlig med omstilling og optimal ressursbruk. Det er imidlertid mange verdier og hensyn som må avveies mot rene produktivitetshensyn når politikk skal utformes og omorganiseringer skal meisles ut. I vårt høringsinnspill vil vi ikke kommentere alle punkter i kommisjonens rapport, men har trukket fram noen områder som er særlig viktig for oss og de hensynene vi mener er det er viktige å ta med seg i det videre effektiviseringsarbeidet. Vårt hovedfokus er lagt på de anbefalingene som gis om effektivisering av offentlig sektor.

Produktivitet og effektivisering i offentlig sektor

Samfunnsviterne er av den oppfatning av effektivisering av offentlig sektor må bety at ansvaret er tydelig, samhandlingen mellom ulike nivåer og etater er god, rapportering holdes på et overordnet nivå, det tas i bruk teknologi og smarte arbeidsmetoder når det er hensiktsmessig og det bygges en kultur for samarbeid og handlekraft.

Omstilling og effektivisering må ha fokus på å finne hensiktsmessig arbeidsdeling, organisering og nye måter å løse oppgavene på. Målet skal ikke være nedbemanning, innsparing eller andre tiltak som svekker tjenestene for brukerne eller går på bekostning av de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Produktivitet er et viktig element i organiseringen av arbeidsliv og samfunnsutvikling, men produktivitet kan ikke alene kan være førende og ikke alltid veie tyngst.

Samfunnsviterne mener at høy effekt skapes av felles innsats, tydelig retning, høy kvalitet, langsiktige investeringer i kunnskap/kompetanse, forskning, helse og miljø, samt en styrket prioritering av forebyggende, samkjørt arbeid på mange områder.

Offentlig sektors rolle i verdiskapning og samfunnsutvikling

Offentlig sektor skal sammen med næringslivet ha en bærende rolle i samfunnsutvikling og verdiskapning. Et kompetent, effektivt og faglig sterkt byråkrati er et nødvendig korrektiv i politikken og en viktig forutsetning for demokrati, rettssikkerhet og gjennomføringskraft. Samfunnsviterne mener at:

1. Rettssikkerhet, menneskeverd, likeverdighet, brukermedvirkning og valgfrihet, forutsigbarhet, trygghet og bærekraftig utnyttelse av samfunnets menneskelige og økonomiske ressurser må ligge til grunn som bærende hensyn når offentlig virksomhet organiseres, effektiviseres og videreutvikles.
2. Offentlig sektor må sørge for å ha kompetanse til å gjøre riktige investeringer, utvikle og levere gode tjenester og bygge videre på godt omdømme og tillit i befolkningen.
3. Staten skal være en langsiktig investor i teknologisk utvikling og ta en ledende rolle i utviklingen av grønn teknologi, næringsrettet forskning og reindustrialisering.
4. Offentlig sektor må på alle nivåer være en viktig innovasjonsarena hvor det legges til rette for innovasjonskultur og bevisst kompetanseforvaltning.
5. Næringslivet må få forutsigbare, gode rammebetingelser for innovasjon og drift, og offentlig sektor skal være en viktig partner og støttespiller for næringslivet.

6. Næringspolitikken må fremme omstilling og skape gode vilkår for å utvikle og ta i bruk nyskapende teknologi.
7. Digitalisering av forvaltning og offentlige oppgaver er nødvendig og kan frigjøre ressurser til videreutvikling og kvalitetsheving av offentlig tjenesteyting og forvaltning. Premissene for bruk av teknologi må settes ut fra hensynet til kvalitet, medvirkning, rettssikkerhet, likhet, menneskers behov og forsvarlig forvaltning.
8. Automatisering av forvaltningen må ikke gå på bekostning av forvaltningens skjønnsutøvelse, og det må tas hensyn til sosial ulikhet i muligheten for å benytte teknologiske løsninger.

Styring og ledelse i offentlig sektor

Styring og ledelse i staten er etter produktivitetskommissjonens vurderinger et viktig område for effektivisering. Det trekkes i rapporten fram at det er for stor grad av detaljstyring, for mange tiltaks mål i stedet for overordnede resultatmål, for mye tid som brukes på rapportering og kontroll, for lite tillit og faglig autonomi og for dårlig samsvar mellom ansvar og handlingsrom.

Samfunnsviterne er enige i disse betraktningene og mener at ledelse og samhandling i offentlig sektor må være basert på tillit, kompetanse, klare forventninger og tydelig ansvar. Ledere må skape energi, engasjement og indre motivasjon gjennom å fokusere på mening, overordnede mål, verdier og tillit. Det må arbeides kontinuerlig med videreutvikling av tjenester, arbeidsmetoder og samhandling mellom sektorer, etater og forvaltningsnivåer.

Samfunnsviterne mener at det må stilles tydeligere krav til ledere i offentlig sektor og at de må gis tilsvarende handlingsrom til å løse de oppgavene de er pålagt. Det er viktig at styring og ledelse profesjonaliseres i hele offentlig sektor, med økt kompetanse, tydelige forventninger og tydelig ansvar og fullmakter. Større kommunale enheter enn vi har i dag forutsetter også profesjonalisering av ledelse og kommunal virksomhet.

Samfunnsviterne mener også at det er nødvendig å organisere den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten som en frittstående, autonom arbeidsgiverorganisasjon. Dagens system, hvor arbeidsgiverfunksjonen i staten er en del av departementsstrukturen, gir for sterke bindinger mellom administrasjon og politikk, for tidkrevende beslutningsprosesser, uklare fullmakter og uklare bindinger. En utskilling av arbeidsgiverfunksjonen vil kunne fremme fleksibilitet i avtaleverket og gi større rom for lokale tilpasninger. Arbeidstakernes partsposisjon og realiteten i tarifforhandlinger vil også styrkes når arbeidsgiver har klare fullmakter. Samfunnsviterne mener at:

1. Ansatte må få ta ansvar og oppfordres til nytenkning og utvikling.
2. Lederens rolle må styrkes. Det må være samsvar mellom krav og handlingsrom. Det bør være mindre detaljstyring samtidig som ledere må ta og gis reelt handlingsrom og virkemidler til å kunne ta ansvaret for å oppnå de overordnede målene.
3. Den overordnede statlige arbeidsgiverfunksjonen må bli mer tydelig, offensiv og virksomhetsstyrt for å lykkes med de mange pågående og kommende omstillinger i staten. Dette oppnås best ved å opprette et frittstående, autonomt arbeidsgiverorgan som er løsrevet fra politisk styring og fra departementsstrukturen.
4. Det må skapes rom for å ivareta den enkelte virksomhets ulike behov.

5. Arbeidet med å bygge ned barrierer for effektiv samhandling mellom ulike etater og forvaltningsnivåer må forsterkes og prioriteres for å øke handlekraft og gjennomføringsevne til det beste for borgerne og næringslivet.

Modernisering av tjenestemannsloven og avtaleverket i offentlig sektor

Utviklingen av lov og avtaleverk er viktige verktøy for å sikre gode rammebetingelser for de oppgaver og mål virksomhetene er satt til å forvalte. Høy grad av involvering, medbestemmelse og medvirkning blant norske arbeidstakere er verdifullt, ikke bare sett fra ansattes perspektiv, men også for samfunnet og den enkelte virksomhet. Dagens avtaleverk bærer imidlertid preg av en kontinuerlig flikking hvor småjusteringer og enkelttilpasninger ikke alltid tar hensyn til en helhetlig organisering og oppbygging tilpasset sektoren og virksomhetenes behov og oppgaver. Ansattmedvirkningen innenfor dagens kollektive avtaler er for omstendelig, griper for dypt, og gir ikke forventet effekt i virksomhetene.

Samfunnsviterne mener det er nødvendig med strukturelle endringer i avtaleverket for å tilpasse seg et arbeidsliv i stadig endring. Fornyelse av lov og avtaleverk er viktig både for å profesjonalisere ledelse, sikre god ressursutnyttelse og flytte fokuset i medbestemmelsesinstituttet fra tunge, formaliserte prosedyrer til reell innflytelse og samarbeid om å nå felles mål. En profesjonalisert ledelse og et tillitsvalgtapparat som kan fokusere på og bidra i de viktige personalpolitiske sakene, kan sammen skape gode arbeidsbetingelser og større legitimitet for arbeidstakermedvirkningen.

Avtaleverket må legge til rette for et fleksibelt arbeidsliv, hvor kompetanse og den enkelte medarbeiders livsfase og behov vektlegges. Avtaleverket skal bygge opp rundt ansattes medvirkning og medbestemmelse, samtidig som det skal sikre lønn og arbeidsvilkår tilpasset den enkelte sektor, bransje og virksomhet.

Samfunnsviterne mener at det er behov for en ny ansettelsesordning i staten som vil være enklere og mindre ressurskrevende enn gjeldende ordning. Vi er positive til endringer som vil tydeliggjøre arbeidsgivers styringsplikt og styringsrett i rekrutteringssammenheng. En forenklet tilsettingsprosess vil også være bedre tilpasset dagens krav til kostnadseffektivitet i rekrutteringsprosessen. Selv med dagens totrinnsmodell og ansattes representasjon i utrednings- og beslutningsprosessen, er det høyst usikkert hvilken reell innflytelse ansattes representanter egentlig har. Kravene til profesjonalitet og kompetanse innen rekruttering er økende, og det er ikke gitt at en ansatt via et frivillig verv har de nødvendige forutsetninger eller rammevilkår til å kunne kvalitetssikre prosessene. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at virksomhetene kan tiltrekke seg og beholde riktig kompetanse for å løse virksomhetens oppgaver, og det er arbeidsgivers ansvar å overholde kvalifikasjonsprinsippet, forestå tilsetninger og fastsette lønn.

Samfunnsviterne vil understreke behovet for å videreføre det positive samarbeidet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i statlig sektor og legger videre til grunn at hovedavtalen i staten fortsatt vil gi grunnlag for dialog og innflytelse på mer generelle forhold knyttet til virksomhetens bemanning, ressursutnyttelse og andre viktige personalpolitiske spørsmål.

Samfunnsviterne mener at:

1. Arbeidstagernes medbestemmelse skal ligge som et fundament i utviklingen av nye lover og avtalebestemmelser.

2. Den reelle arbeidstakerinnflytelsen innenfor lov og kollektive avtaler må styrkes gjennom forenkling av prosesser og virkemidler. Drøfting og informasjon i beslutningsprosesser skal være et avgjørende verktøy for å sikre god medbestemmelse og et godt samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstager.
3. Tillitsvalgtes rolle må tilpasses dagens arbeidsliv, avgrenses og profesjonaliseres ytterligere.
4. Det sentrale lønssystemet i staten må endres til å bli et virkemiddel for å ivareta den enkelte virksomhets individuelle behov og for å sikre fremtidig konkurranseevne.
5. Kollektive avtaler mellom partene må fortsatt regulere deler av arbeidslivet med fokus på bransjevise tilpasninger og behov.
6. Arbeidslivsspørsmål må i størst mulig grad reguleres i en felles lov, fortrinnsvis i arbeidsmiljøloven. I tillegg til tjenestemannsloven må også annen særlovgivning gjennomgås og vurderes med sikte på harmonisering med arbeidsmiljøloven.
7. Prosedyrene i dagens tilsettingsordning i staten er ressurskrevende og omstendelig. Statens egenart gir ikke lenger gode grunner til å opprettholde tilsettingsordningen og den må derfor gjennomgås og justeres i retning av harmonisering med arbeidsmiljølovens bestemmelser.
8. Det er ikke behov for særskilte regler for stillingsvern i staten.
9. Ordningen med fortrinnsrett avvikles.

Offentlig anbud og innkjøp

Samfunnsviterne mener at offentlige anbudsprosesser må profesjonaliseres og i større grad tilpasses i forhold til de særlige krav som følger av tjenestens egenart. Innsyn, medvirkning, kvalitet og valgfrihet skal sikres når tjenester settes ut på anbud. Lønns- og arbeidsvilkår og kvalitet i tjenestene må være kriterier i anbudsprosessene og fortjeneste for utførende virksomhet må ikke genereres på bekostning av tjenestekvaliteten eller de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

I den grad private aktører skal forvalte og utøve myndighet på vegne av det offentlige, må det stilles samme krav til offentligrettslige saksbehandlingsprinsipper og god forvaltningsskikk.

Samfunnsviterne mener at alle offentlige omsorgsoppgaver må utføres under hensyn til menneskeverd, høy kvalitet på tjenestene, rettssikkerhet, forutsigbarhet for brukere og pårørende og med vedvarende ambisjoner om å skape trygghet, livskvalitet, livsglede, mestring og utvikling for de menneskene som trenger omsorgstjenestene.

Arbeidskraftunderskudd

I forbindelse med det ventede arbeidskraftunderskuddet trekker kommisjonen fram at det er behov for en mer fleksibel organisering av arbeidslivet og at Norge har for mange voksne utenfor arbeidslivet:

«For den enkelte og for samfunnet er det særlig kostbart om omstillingene fører til at arbeidstakere faller helt ut av arbeidsmarkedet. Et fleksibelt arbeidsmarked er derfor viktig, og det er avgjørende å ha gode institusjoner og systemer for å følge opp de som faller utenfor. Norge har en høy andel av befolkningen på uføretrygd sammenlignet med andre land. Mange av de som faller ut av arbeidslivet er ikke i stand til å omstille seg til andre yrker. Dette kan skyldes lavt utdanningsnivå og spesialisering innenfor yrker som forsvinner. Det

kan også være trekk ved utformingen av de norske velferdsordningene som bidrar til at enkelte faller varig ut av arbeidsstyrken. For samfunnet er dette svært kostbart. Det er derfor viktig at insentivene til å stå i arbeid er gode, og at utdanningssystemet og arbeidslivet er fleksibelt nok og tilrettelagt for å sikre at næringslivets og det offentliges behov for arbeidskraft dekkes.»

Samfunnsviterne vil advare mot å tro på kutt i ytelsesnivået som et bærende element i incentivpolitikken. Uberettiget bruk av trygdeytelser må kontrolleres og sanksjoneres, men ytelsesnivået må dimensjoneres slik at berettigede mottakere har mulighet til å videreføre en verdig tilværelse og anledning til å forsørge sine barn ut fra rimelige standarder. Deltakelse i sosiale aktiviteter for uføre og deres familier er viktig for å fremme arbeidsevne, helse og livskvalitet.

Uføre må få nødvendig bistand og støtte til å opprettholde, bygge opp og realisere sin kompetanse og arbeidsevne. Utdanningssystemet, arbeidslivet, velferdsapparatet og helsevesenet må organiseres og utformes for å forebygge og hindre utstøting fra skole og arbeidsliv:

- Grunnskolen og den videregående skolen må ta grep for å redusere stress, uro og mobbing og sikre ro og gode rammebetingelser for læring. Fokus og ressurser må i størst mulig grad flyttes fra rapporteringsarbeid og over til skolens kjerneoppgaver som undervisning og andre læringsstimuli hvor nysgjerrighet, inspirasjon og læringsglede får sin rettmessige plass.
- Tidlig innsats, forebyggende arbeid og systematisk og kontinuerlig arbeid med det psykososiale skolemiljøet må styrkes slik at man sikrer høy gjennomføring av grunntidning, et skolesystem som legger til rette for ulike gruppers og individers behov og rask og god tverrfaglig oppfølging av psykisk uhelse, lærevansker og sosiale utfordringer blant barn og unge.
- Barn og unge med nedsatt funksjonsevne må sikres den utdanningen og oppfølgingen de trenger for å hevde sin rettmessige plass i arbeidslivet.
- Arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne må få rask, sømløs og forutsigbar bistand fra Nav og andre instanser slik at hindringer for arbeidsdeltakelse bygges ned til et absolutt minimum og retten til utdanning, bolig, personlig assistanse og arbeidsassistanse sikres uten utmattende byråkrati.

Samfunnsviterne mener vi trenger et mer fleksibelt arbeidsmarked hvor det er plass til alle som har hel eller delvis arbeidsevne. Større fleksibilitet må ikke gå på bekostning av vern og inkludering, men styrke inkluderingen ved å utforme vernebestemmelser som er bedre tilpasset individenes og den enkelte bransjens behov. Videre mener Samfunnsviterne at alle arbeidstakere må være omfattet av arbeidsmiljølovens verneregler.

Samfunnets kompetansebehov

Produktivitetskommissjonen trekker fram at det ikke er samsvar mellom hvilken kompetanse arbeidslivet/næringslivet trenger og hvilke utdanninger studentene velger. Det pekes blant annet på mangel på ingeniører og fagarbeidere og overskudd av samfunnsvitere:

«I Norge har det lenge vært mangel på ingeniører og fagarbeidere. Når det gjelder ingeniører er situasjonen bedret, mens mangelen på fagarbeidere ligger an til å øke. Hvis dagens trender fortsetter, vil det også bli mangel på personell til utdannings- og helsesektoren, mens det blir for mange økonomer og samfunnsvitere, ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivinger. Teknologiutviklingen og globale trender innebærer større krav til kunnskapsproduksjonen i Norge framover, dersom produktivitetsveksten skal opprettholdes eller økes. Den IKT- og globaliseringsdrevne polariseringen i arbeidsmarkedet har i mange land ført til at arbeidskraften har flyttet til tjenestesektorer med lavere produktivitetsnivå og lavere lønninger. Denne utviklingen vil antakelig forsterkes av de store sprangene innenfor IKT-utviklingen som tjenestesektorene muliggjør, gjennom store datamengder, ubegrenset regnekraft, sensorer og robotisering. Høy produktivitetsvekst forutsetter at Norge drar nytte av – og aller helst bidrar til – denne teknologiutviklingen i tjenestesektorene. Det er derfor nødvendig at utdanningssystemet produserer flere kandidater med bedre og mer relevant kunnskap, og at arbeidslivet sørger for at kompetansen stadig oppdateres. Norge må i tillegg bli bedre til å omsette kunnskap til verdiskaping.»

Samfunnsviterne vil peke på at framtidens arbeidsmarked og samfunnsliv vil kreve tilpasningsevne, analyse, tværfaglighet og evne til å anvende teknologi og bearbeide store mengder informasjon. Effektivisering av utdanning kan derfor ikke skje etter kortsiktige markedsbetraktninger eller snevre bedriftsøkonomiske hensyn, men må være basert på hva som fremmer høy kvalitet og sikrer landets brede, langsiktige kompetansebehov.

Arbeidsmarkedets dagsaktuelle etterspørsel etter arbeidskraft kan ikke legges til grunn som enerådende premiss for langsiktig dimensjonering av utdanningstilbudet. Øyeblikksbildet i eksisterende virksomheter tar ikke høyde for fremtidige virksomheters behov, alternativ oppgaveløsning eller langsiktige utviklingstrekk i kunders, markeders, myndigheters eller samarbeidspartners behov. Statistiske framskrivinger av behov er heller ikke tilstrekkelige som dimensjoneringsgrunnlag fordi slike framskrivinger er lineære, basert på dagens virkelighet, muligheter og de endringene framover som vi kjenner til, for eksempel demografiske endringer. Men de tar ikke høyde for de endringene i behov, muligheter og rammebetingelser vi *ikke* forutser i dag. Det er derfor viktig at det legges til rette for langsiktig kompetanseberedskap utover kortsiktig behovsdekning.

Langsiktighet, vilje til å investere i grunnforskning og høy kvalitet på utdanningsinstitusjoner, forskere og undervisningspersonell er avgjørende for framtidens verdiskaping og oppgaveløsning.

Kommunereformen

Produktivitetskommisjonen trekker fram behovet for en kommunereform og oppbygging av sterke byregioner. Samfunnsviterne mener at framtidsrettet utvikling av regioner i forhold til boforhold, helse, arbeidsmuligheter, næringsutvikling, klima og ressursutnyttelse forutsetter at det er samsvar mellom oppgaver og ressurser i kommunene. Samfunnsviterne ønsker derfor en kommunereform velkommen og mener at:

1. Kommuner må slå sammen slik at enhetene profesjonaliseres, styrkes og dimensjoneres ut fra samtidens og framtidens behov. Riktig dimensjonering er en forutsetning for å håndtere et bredt spekter av tjenester og forvaltningsoppgaver.

2. Større kommuner vil kunne dempe behovet for interkommunale selskapsformer som opprettes utenfor vanlig styring, innsyn og kontroll. Interkommunale selskapsformer har ofte uklare organisatorisk plassering, uklare tariffmessig status og svekkede lønns- og arbeidsvilkår.
3. Bedre samsvar mellom arbeids- og boregioner vil lette næringsutvikling og forvaltningsoppgaver.
4. Lokale og regionale behov må ligge til grunn for beslutninger om sammenslåing.
5. Det må foretas en bred gjennomgang av fylkeskommunenes rolle ut fra et overordnet mål om klar oppgave- og ansvarsfordeling mellom etater og forvaltningsnivåer.
6. Kommuner, fylker og regioner må ta en aktiv rolle i innovasjon og verdiskapning, ressurs- og næringsutvikling i regionene. Høy kompetanse, helhetlig planlegging og smidig samarbeid mellom etater og forvaltningsnivåer er en forutsetning for å ta en slik rolle i samfunnsutviklingen.
7. Ved sammenslåing til større enheter må det sikres fortsatt nærhet til tjenestene og brukerne. Større administrative enheter bør i minst mulig grad innebære sterk oppbygging av byråkrati på bekostning av tjenesteytelse.
8. Et sterkt lokaldemokrati er viktig for den demokratiske deltakelsen i samfunnet. Eventuelle negative konsekvenser av sammenslåingene må avhjelpes for å sikre et fortsatt levende lokaldemokrati.
9. For å avhjelpe mangelen på arbeidskraft i omsorgssektoren må kommunene investere i teknologi og nye boformer. Menneskenes behov for hjelp, omsorg, trygghet, livsutfoldelse, egenråderett og verdighet må være styrende for utvikling av omsorgstjenestene.
10. Det er viktig at arbeidsgiveransvaret utøves og arbeidstakernes interesser ivaretas på en god måte ved sammenslåinger og omorganiseringer. Det må ikke være den enkelte arbeidstaker som bærer omkostningene og ulempene ved store samfunnsreformer.

13. mai 2015

Med vennlig hilsen

Samfunnsviterne

Gunn Elisabeth Myhren

Generalsekretær