

Finansdepartementet

Høringsportalen

**Vår
saksbehandler**
eo

Kopi til

Vår dato

22.6.2021

Vår referanse

Deres referanse

20/3680

Høringsinnspill fra Unio

Norge mot 2025 – Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien (NOU 2021: 4)

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 25. mars 2021 om overnevnte.

Koronakrisa har ført til det sterkeste tilbakeslaget i verdensøkonomien siden andre verdenskrig. Denne krisa er imidlertid annerledes enn andre kriser. Nå er årsaken nedstenging pga. smittespredning, ikke klassiske problemer på tilbuds- eller etterspørselssiden i økonomien. Det ventes derfor at innhentinga blir raskere enn etter finanskrisa i 2008 og oljeprisfallet i 2014, særlig fordi høy privat sparing under pandemien vil gi høy vekst i husholdningenes konsum når samfunnet åpner. Unio vil imidlertid påpeke at endringer i produksjons- og forbruksmønstrene under pandemien kan gi store omstillinger som må møtes med en aktiv statlig politikk om ikke arbeidsledigheten skal feste seg på et høyere nivå.

Bruk krisa som brekkstang for grønn omstilling

Unio mener at krisa må brukes aktivt som brekkstang for grønn omstilling og for å nå Paris-avtalens klimamål. Vi må vri virkemiddelbruken i slutfasen av krisa i retning stimulansemidler og bruk av klimaavgifter som fremmer bærekraftig omstilling. Vi trenger mer tradisjonell motkonjunkturpolitikk når smitteverntiltakene avtar og vi skal ut av krisa. Raskere ut av krisa tilsier også raskere normalisering av lønnsdannelsen.

Vi må satse på bærekraftig infrastruktur og digitalisering. Vi trenger en kraftig satsing på utdanning, forskning, kompetanse, helse og sikkerhet. Beredskap og forebygging må få en mer sentral plass. Politikken må sette kunnskap i front. Dette er nødvendig for å få fart på det grønne skiftet og heve utdanningsnivået og kompetansen i norsk arbeidsliv. Etterslep i utdanning, behandling og

rehabilitering vil kreve ekstra ressurser i flere år hvis vi skal unngå mer frafall, varige helseskader og varig utstøting fra arbeidsstyrken. Vi må være villige til å styrke offentlige tjenester for å unngå økt utenforskap.

Unio mener at skattelettelsenes tid må være forbi. En sterk offentlig sektor med godt utdannede medarbeidere er avgjørende for en konkurransedyktig norsk økonomi. Vi trenger flere lærere i barnehager og skole, vi trenger flere ansatte helsearbeidere og et kompetanseløft på helse- og omsorgsområdet.

Vi må støtte ny teknologi, og hjelpe fram virksomheter som kan ta over etter oljeindustrien. IEAs veikart for netto-null har klare føringer for vår oljevirkksomhet som må følges opp. Her gis vi klar beskjed om ikke å åpne nye felt, men konsentrere oljevirkksomheten om de felt som allerede er bygd ut. Mange av de andre tiltakene som trekkes fram i IEAs netto-null plan burde det være bred politisk enighet om.

Unio mener det er for snevert og gammeldags å tenke at olja skal erstattes av ny eksportindustri alene. Vi må også hjelpe fram ny virksomhet som konkurrerer med import og ny virksomhet som reduserer import. Vi må jobbe sammen med de unge som går foran og vil endre forbruksmønstrene i mer bærekraftig retning. Vi må være villige til å bruke statlige reguleringer for å få til slike endringer.

Statlig forskningsinnsats bør kompensere fall i privat forskning

Usikkerheten om hvilke bransjer som vil vokse er stor, og arbeidsledigheten ser ut til å feste seg på et høyere nivå og den rammer særlig ungdom. Det tilsier at vi må satse mer på utdanning og generell forskning. Krisa gir mindre privat FoU, staten bør derfor øke sin andel av den samlede forskningen. Statlig forskningsinnsats bør utgjøre 2 pst av BNP i en tiårsperiode for å bidra til omstilling og det grønne skiftet. Universitetenes og forskningsinstituttene grunnfinansiering må styrkes.

Styrk kommuneøkonomien og forskningen

Den alvorlige sysselsettingskrisa må møtes bredt. Kommunesektoren må brukes aktivt i motkonjunkturpolitikken, slik det f.eks. ble gjort etter finanskrisa. Regjeringens kommuneopplegg for 2021 og 2022 er for stramme, og vi kan ende med at kommunene bidrar til å forlenge tiden det tar å gjenreise økonomien.

De siste årene har kommunesektoren pga. stramme økonomiske rammer spilt en meget beskjeden rolle i arbeidet med å skape nye arbeidsplasser. Kommunene må få midler til å framskynde vedlikehold og nybygg, til å framskynde digitaliseringen av offentlig sektor og til å styrke det generelle tjenestetilbudet. Mye av satsingen vil også bidra til å sikre oppdrag og sysselsetting for private virksomheter.

Kommunene må også få midler til økt grunnbemanning i helse- og omsorgstjenesten, samt i skolen. Kampen mot koronapandemien har først og fremst foregått i kommunene og sykehusene, dette arbeidet avslørte manglende smittevernberedskap og lav grunnbemanning. Nedstengingen av Norge kom fordi smittevernberedskapen var for dårlig.

Forskyvning av kostnader som konsekvens av pandemien

Håndteringen av Covid-19 pandemien i helsevesenet har medført at en rekke planlagte aktiviteter har blitt utsatt eller tilbudet blitt redusert. I tillegg har pandemien medført helseplager, som vi ikke helt aner omfanget av, slik også utvalget peker. Eksempler på dette er Long-Covid og økte psykiske helseplager hos mange sårbare grupper som konsekvens av pandemien og samfunnets nedstengning.

Hvordan dette etterslepet skal håndteres, er også viktig for norsk økonomi fremover. Unio frykter konsekvensene av økt belastning på de ansatte i helsesektoren og vil understreke behovet for risikovurdering av arbeidsmiljøet og iverksetting av tiltak, særlig rettet mot det organisatoriske arbeidsmiljøet.

Ingen motsetning mellom privat og offentlig sektor

Et samfunn velger hvor stor offentlig sektor skal være etter hvilke oppgaver som bør utføres av det offentlige. Skatter påfører oss ikke et tap, men bidrar til å frigjøre ressurser slik at det offentlige får gjort fellesoppgavene. I koronakrisa har privat sektor ropt på felleskapet. Det er nedslående å se de samme lederne i næringslivet nå advarer mot at offentlig sektor skal bli for stor. Det er ingen motsetning mellom privat og offentlig sektor. Det er derimot et politisk valg hva offentlig sektor skal levere og hvor mye ressurser vi skal bruke på disse fellestjenestene. Koronakrisa har avslørt at dimensjoneringen av flere offentlige oppgaver var for dårlig. Skal vi rette opp dette må offentlig sektor få tilført ressurser.

Vi var ikke forberedt

Koronapandemien er global og langvarig. Den er historien om en varslet katastrofe. I 2018 ble Gro Harlem Brundtland bedt av Verdensbanken og WHO om å lede arbeidet med en rapport om hvordan verden ville håndtere en global smittsom og dødelig epidemi. Det mest treffsikre i Brundtlands analyse er hvordan verden ikke har tatt høyde for hvordan en smittsom sykdom som sprer seg raskt, også gjør enorm skade på de økonomiske strukturene i et samfunn. Budskapet var:

- Alle land må bygge sterke beredskapssystemer sammen.
- Rike land må gå foran for å skjerme de fattige.
- De nasjonale finansinstitusjonene må ha tiltak klare for å dempe virkningene på økonomien.
- Internasjonalt samarbeid om helseinformasjon under epidemier er avgjørende.

I dag må konklusjonen være at ingen land hadde tatt WHO-rapporten inn over seg. Før Covid-19 pandemien traff, hadde myndighetene en plan for hvordan en pandemi skulle bekjempes. I planlagt scenario skulle smitten gå gjennom samfunnet, og kun mindre inngripende tiltak skulle settes inn for å bremse smitten. Nedstengninger og andre sterkt inngripende tiltak, som til slutt ble fasiten, var det ikke tatt høyde for. I Koronakommisjonens rapport, er dette godt beskrevet. Konklusjonen var at myndighetene var forberedt på en pandemi, men ikke denne pandemien.

Årsaken til at myndighetene valgte en annen strategi enn den de hadde planlagt, var primært frykten for overbelastning av helsevesenet. Norges intensivbehandlingskapasitet inneholdt kun i underkant av 200 fullverdige intensivplasser. I tillegg var det allerede en mangel på intensivsykepleiere nasjonalt. Utfordringen med helsevesenets intensivkapasitet var ikke noe beredskapsplanleggingen hadde tatt inn over seg i gjeldende planverk, og myndighetene måtte tenke nytt. Heller ikke var det tatt høyde for sykefravær, karantene og avhengighet av utenlandsk arbeidskraft blant helsepersonell. Konsekvensene for samfunnet ble store – helsemessig, sosialt og ikke minst økonomisk.

Helsesektoren trenger mer personell og kompetanse

En ny rapport fra Menon Economics¹ viser at selv om bevilgningene i helsesektoren har økt, har veksten i stor grad blitt «spist opp» av demografiske endringer, lønns- og prisvekst og tilførsel av nye oppgaver. Investeringsstakten i både kommuner og spesialisthelsetjeneste har gått ned. Samlet sett

¹ Skogli, E. m.fl.: *Forberedt på neste krise?* Menon-publikasjon 142/2020.

betyr dette at helsesektoren var dårligere rustet enn nødvendig for å håndtere en så stor og langvarig krise som denne pandemien.

Utvalget har fått som oppdrag å «analysere hvordan koronapandemien vil påvirke grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge.» Etter Unios vurdering mangler rapporten et vesentlig perspektiv for å oppfylle dette kravet: hvordan finansieringstiltak fremover kan bidra til å styrke helsesektoren for å unngå at vårt samfunn og vår økonomi er like sårbar ved en ny pandemi.

Unio mener på bakgrunn av dette at tiltak som øker helsevesenets robusthet og kapasitet til å møte nye kriser og katastrofer må prioriteres framover. For å oppnå dette, vil det ikke være nok å sikre tilgang til utstyr og egnet bygningsmasse, men like mye personell og kompetanse.

Tillit, sosial ulikhet og sykkelønn

Det er ingen tvil om at pandemien har rammet skjevt og at dette må få stor oppmerksomhet framover. Det solide tillitsforholdet – mellom befolkning og myndigheter og mellom mennesker – som bidro til den effektive nedstengningen, er helt avhengig av at vi som nasjon klarer å begrense sosial ulikhet. Sosial ulikhet har stor betydning for folkehelsen og med det også på sysselsetting og behovet for inntektssikring.

Unio vil særlig fremheve myndighetenes beslutning om å utvide sykkelønnsordningen under korona. Dette var et viktig grep for de av våre medlemmer som i pasientnært arbeid var svært utsatt for pålegg om preventiv smittekarantene. Vi opplevde stor uro rundt dette initialt i pandemien. Viktigheten av en god og universell sykkelønnsordning er ettertrykkelig demonstrert under pandemien. Dette grepet hadde også betydning for å unngå unødvendig smittespredning. Det er ikke mulig å iverksette så inngripende smitteverntiltak uten en god inntektssikring i bunnen. Denne erfaringen må legge føringer på den politiske diskusjonen om utforming av sykkelønnsordningen framover.

Utdanningens betydning i krisetider

Unio mener at det alltid er fornuftig å investere i kompetanse i nedgangs- og krisetider, og det bør være en ambisjon om å ha mer kompetanse i befolkningen når vi går ut av krisen enn da vi gikk inn.

Utdanningens betydning i krisetider understreker behovet for en sterk offentlig sektor. Pandemien har på en særlig synlig måte vist hvor sammenvevd de ulike delene av arbeidslivet er. Det gjelder ikke minst forholdet mellom privat- og offentlig sektor. Når smitten truer kapasiteten i helsevesenet, må vi stenge ned bedrifter. Når barnehage og skole stenges ned, får næringslivet store problemer. Dette viser behovet for å prioritere økonomiske ressurser til offentlig sektor generelt. Unio vil understreke betydningen som minstenormen for lærertetthet har hatt under pandemien. Den har gjort det mulig for skolene å overholde krav til smitteverntiltak i større grad, for eksempel når det gjelder overholdelse av kravet om mindre kohorter i skolene. Bemanningskrav og krav til pedagogtetthet i barnehagen har hatt samme avgjørende betydning for å gi barn et barnehage tilbud under svært strenge smitteverntiltak.

Nedstengningen har rammet sårbare elever

Utredningen framhever at nedstenging av skole og utdanningstilbud har aller størst konsekvenser for utsatte elever, blant annet elever med vedtak om spesialundervisning. Unio mener at dette tilsier at PP-tjenesten må ha en sentral rolle framover for å ivareta disse elevene. Samtidig er PP-tjenesten under press, med nye oppgaver og økt behov blant barn og ungdom for tilrettelegging i skolen. Det er

betydelige variasjoner innenfor PP-tjenestene rundt omkring i landet både med hensyn til kompetanse og bemanning. En slik variasjon vil naturlig nok gå ut over de som trenger det mest, det vil si de mest sårbare barna. Unio mener derfor at det bør lovfestes krav til bemanning og kompetanse i PP-tjenesten.

Partssamarbeid, krisehåndtering og politisk handlingsrom

Unio viser til utvalgets omtale av betydningen av trepartssamarbeidet, blant annet når det gjelder behovet for omstilling, konkurransekraft og sysselsetting. Vi deler utvalgets vurderinger med hensyn til partssamarbeidets betydning på disse områdene, men mener at betydningen av trepartssamarbeidet under krisehåndteringen underkommuniseres i omtalen av krisehåndtering og politisk handlingsrom.

Utvalget peker på at myndighetenes kapasitet til å vurdere, iverksette, dimensjonere og avvikle ekstraordinære tiltak vil få betydning for hvordan koronakrisen utvikler seg. Vi deler denne vurderingen, men savner at utvalget i større grad peker på at dette forutsetter både at folk har tillitt til hverandre og til myndighetene og et velfungerende samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene. Krisehåndtering forutsetter både myndigheter som omstiller seg raskt, at folk har tillit til hverandre og myndighetene og et velfungerende samarbeid mellom myndigheter og organisasjonene. Disse tre elementene er gjensidig avhengig av hverandre og utgjør samlet sett en av hovedårsakene til at Norge er blant de landene i Europa som har lavest dødelighet samt at det har bidratt til at Norge er mindre rammet økonomisk av koronapandemien enn mange andre land.

Det etablerte samarbeidet mellom myndigheter og organisasjonene i arbeidslivet har under koronapandemien hatt flere viktige funksjoner, blant annet når det gjelder oppslutning og utforming av smitteverntiltak. Utvidelse av permitteringsordninger, forskrifter, avtaler og veiledninger knyttet til arbeidstid og smittevern, informasjon om smittevernveiledere og retningslinjer er eksempler på saker som har vært drøftet som en del av partssamarbeidet nasjonalt og lagt til rette for økt oppslutning og legitimitet om tiltakene.

Trepartssamarbeidet: For lite involvering og medbestemmelse lokalt

Unio vil understreke at partssamarbeid skjer både på nasjonalt-, lokalt- og på arbeidsplassnivå. Det er store forskjeller i hvilken grad dette er et velfungerende samarbeid på disse ulike nivåene. Kommunene, fylkeskommunene, universitetene og høyskolene har stått overfor vanskelige avveininger, prioriteringer og beslutninger knyttet til håndteringen av pandemien, både som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette ansvaret tydeliggjør behovet for et velfungerende partssamarbeid på alle nivå, også lokalt og på den enkelte arbeidsplass. Tilbakemeldingene fra tillitsvalgte peker i retning av at det flere steder er for lite involvering og medbestemmelse både når det gjelder iverksetting av smitteverntiltak lokalt og lokal fordeling av statlige ekstrabevilgninger som kompensasjon for merkostnader og mindreinntekter knyttet til smitteverntiltak.

For at tillitsvalgte skal få en reell mulighet til påvirkning og medbestemmelse, må de bli involvert i prosessene på et tidlig tidspunkt – før beslutninger er tatt. Hovedbildet nå er at i den grad smitteverntiltak og kompensasjon for ekstraavgifter har vært tema, har dette ofte vært preget av at arbeidsgiver informerer om beslutninger uten at det er reelle drøftinger. Informasjons- og drøftingsmøter etter hovedavtalene blant annet i kommunal- og statlig sektor legger opp til at tillitsvalgte først skal få informasjon og deretter få tid til å drøfte saken med andre tillitsvalgte og medlemmer. For at dette skal være mulig, må altså informasjon gis på et tidlig tidspunkt.

Krisehåndtering og politisk handlingsrom er også avhengig av at det lokale partssamarbeidet fungerer etter intensjonen i hovedavtalen og vi savner at utvalget har noen vurderinger og forslag til hvordan dette kunne vært styrket under koronapandemien spesielt og i framtidig krisehåndtering mer generelt. Blant annet kan staten, gjennom de ulike konsultasjonsordningene gi et tydelig signal om at lokalt partssamarbeid må tas i bruk som et viktig virkemiddel for å utvikle tilpassede løsninger og bygge tillit. Vi viser også til erfaringene med fellesskolering for å realisere formålet med Hovedavtalen. Slik fellesskolering skal legge til rette for et best mulig samarbeid mellom partene, basert på tillit og gjensidig forståelse for partenes ulike roller. Det skal bidra til utvikling av gode tjenester i kommuner og fylkeskommuner.

Planer for å sikre barn og unge under framtidige pandemier

Unio vil framheve at koronapandemien har tydeliggjort den gjensidige avhengigheten som eksisterer mellom offentlig og privat sektor. Velfungerende og fleksible offentlige velferdstjenester er helt avgjørende for krisehåndteringen. Kommunene, fylkeskommunene og øvrig offentlig sektor må spille en avgjørende rolle, både i gjenåpningen av samfunnet etter koronapandemien og i de nødvendige omstillingene i samfunnet og i arbeidslivet som har vært tydelige lenge. Solid kommuneøkonomi som legger til rette for grønn omstilling, satsing på kompetanse og utdanning er derfor helt sentralt.

Unio mener at norske myndigheter må utvikle planer for å sikre barn og unge under framtidige pandemier. Arbeidet med oppdatering og utvikling av beredskapsplaner for utdanningssektoren må være en viktig del av det framtidige beredskapsarbeidet i statlig- og kommunal sektor. Vi legger til grunn at medbestemmelse som definert i hovedavtalene danner basisen for dette arbeidet.

Økonomiske utfall

I utvalgets omtale av koronakrisen i lys av tidligere økonomiske kriser, blir det pekt på at økonomiske kriser rammer skjevt, både for eiere og lønnstakere og at smitteverntiltakene har skjevfordelte konsekvenser. Det blir her vist til at nedstenging av skole og utdanningstilbud har aller størst konsekvenser for utsatte elever, blant annet elever med vedtak om spesialundervisning.

Forskjeller i skolen forsterkes av pandemien

Unio vil understreke at bortfall av undervisning, hjemmeskole og bruk av digital undervisning vil kunne få store faglige og sosiale konsekvenser for elevene. Det er en betydelig risiko for at allerede påviste forskjeller i skolen, vil forsterkes som en følge av koronapandemien. Unio viser til at utdanning er nært knyttet til gode relasjoner i sosiale og faglige fellesskap, og målene i opplæringsloven og læreplanverket omfatter langt mer enn kognitivt læringsutbytte. Dette tilsier at det er flere sider enn bare elevenes faglige læringsutbytte som bør prioriteres i tiden framover.

Retten til sosial tilhørighet med lærere og medelever er hensyn som må vektlegges på linje med læring i fag. Kvalifiserte lærere i gode læringsfellesskap vil være de beste til å vurdere barn og unges individuelle og kollektive læringsbehov. Samtidig er det viktig å være bevisst at bortfall av deler av opplæringen, utstrakt bruk av digital undervisning og hjemmeskole, bruk av personer uten godkjent lærerutdanning og manglende sosial kontakt har ført til at opplæringen har blitt dårligere med påfølgende redusert læringsutbytte i vid forstand. Konsekvensene av bortfall av undervisning under pandemien vil være svært ulikt for elevene ut fra en rekke sosioøkonomiske forhold. Dette er forhold som det ikke er gjennomført grundig forskning på, men mer spredte kartlegginger som i hovedsak er basert på elevers individuelle og subjektive opplevelser av egen læring.

Unio er derfor opptatt av at mulige kompensasjonsordninger må være realistiske, i samsvar med lov- og avtaleverk og ha som målsetting å være universelle og inkluderende. Det er ikke selvsagt at ensidige tiltak som ekstraundervisning eller tilleggsundervisning vil være en god løsning, verken for alle elever eller lærere. Tiltak nasjonalt eller lokalt utvikles derfor best som et resultat av dialog og drøfting med partene i sektoren, jf hovedavtalen. Vi er videre opptatt av at nasjonale og lokale myndigheter forsterker oppfølgingen av barnehager og skoler i tiden framover. Barnehage- og skoleeiere må forpliktes til å sikre gode og tilgjengelige støttetjenester. Dette innebærer at PPT, BUP, barnevern og andre tjenester må ha kapasitet og være tilgjengelige på kort varsel for barn, unge og foresatte, og for barnehager og skoler. Godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid vil være et godt grunnlag for oppfølging og tiltak på kort sikt og for planarbeid og beredskap på lengre sikt.

Utvalget viser til at de økonomiske skadevirkningene av koronapandemien har vært motvirket av ekspansiv finans- og pengepolitikk. Regjeringen og Stortinget har vedtatt en rekke tiltak, herunder utvidede permitteringsregler, kompensasjonsordninger for å dekke faste utgifter, utsettelse av frister for innbetaling av skatter og avgifter og øvrige støtteordninger til næringslivet, med formål å redusere kostnadene knyttet til konkurser og tap av arbeidsplasser.

Koronakompensasjon kommer ikke ut på enhetsnivå

Stortinget har i flere omganger bevilget ulike krisepakker til kommunene og fylkeskommunene for å håndtere merutgifter knyttet til smitteverntiltakene. Til tross for disse bevilgningene opplever medlemmer og tillitsvalgte at bevilgninger til barnehage og skole ofte brukes som salderingspost når kommunene må spare penger for å få budsjettene til å gå opp. I sammenslåtte kommuner og fylkeskommuner legger oftest bevilgningsnivået fra den enheten som før sammenslåing lå lavest til grunn og på minstekravene som stilles i loven. Dette representerer dårlig investering og kortsiktig tenkning.

Unio vil understreke at mens regjeringen peker på at kommunene og fylkeskommunene i makro er kompensert for merutgiftene av koronapandemien, viser kartlegginger som er gjennomført av Utdanningsdirektoratet at de statlige bevilgningene ikke når fram til barnehagene og skolene. I kartleggingene kommer det blant annet fram at de fleste skolene har hatt ekstra kostnader knyttet til smitteverntiltak. Bare drøyt 20 prosent av disse har oppgitt at de har fått ekstra økonomiske midler fra kommunen i 2021. Også i videregående opplæring er det et problem at ekstra bevilgninger som er begrunnet i utgifter som skyldes pandemien, ikke når fram til skolenivået. Det er fortsatt et betydelig misforhold mellom størrelsen på rapporterte koronarelaterte utgifter og kompensasjonen som er mottatt på barnehage- og skolenivået.

Koronakompensasjon treffer ikke alle kommuner like godt

Om kommuner og fylkeskommuner er «kompensert i makro», skjuler dette likevel store forskjeller kommunene imellom alt etter smittetrykk over tid og den enkelte kommunes TISK-utgifter. Unio har i flere omganger krevd at også de kommuner som har hatt høyt smittetrykk over tid må få sine TISK-utgifter fullt ut kompensert av staten.

Statsforvalterembetene har en svært viktig rolle med å fordele en betydelig andel av de statlige bevilgningene til smitteverntiltak til kommunene og fylkeskommunene, og regjeringen har framhevet statsforvalterembetenes lokalkunnskap som viktig for at staten skal kunne målrette de økonomiske tiltakene under koronakrisen. Unio mener det er viktig at regjeringen i det videre arbeidet gjør en vurdering av hvordan statlige og lokale myndigheter har håndtert denne utfordringen under pandemien, da dette er kunnskap som vil være viktig også i andre krisehåndteringer framover.

Inntektssystemet

Utvalget mener at inntektssystemet for kommunesektoren må virke stimulerende for en aktiv tilrettelegging for økt verdiskaping. Unio er bekymret for den framtidige samlede finansieringen av kommunene og dermed de velferdstjenestene kommunene tilbyr. En god og stabil framtidig finansiering av kommunene er avgjørende for at det skal bli gode levekår i alle landets kommuner.

Likeverdige tjenester i alle kommuner

Hovedformålet med ordningene med inntekts- og utgiftskorrigerer i fordelingen av de frie inntektene gjennom inntektssystemet, er å gi kommunene mulighet til å gi innbyggere i hele landet gode tjenester, uavhengig av hvor man bor. Unio mener at likeverdige tjenester i alle typer kommuner fortsatt må være det klart viktigste hensynet i den framtidige utformingen av inntektssystemet. Endringer i inntektssystemet som svekker kommunens mulighet til å gi et likeverdig velferdstilbud er svært uheldig.

Unio registrerer at utvalget peker på at enkeltkommuner ønsker å beholde en større del av skatteinntektene fra lokalt næringsliv. Vi savner forskning som viser at kommunene mangler tilstrekkelige incitamenter i dagens system for å satse på næringsutvikling og andre tiltak for å utvikle lokalt næringsliv. Eventuelle endringer i inntektssystemet må sees i et helhetlig perspektiv og bør inngå i arbeidet til utvalget som har fått i oppdrag å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet.

Arbeidsmarked, utdanning og kompetanse

Utvalget understreker at formell kompetanse har blitt stadig viktigere for å komme inn i arbeidsmarkedet. Unio deler dette synet og mener at utdanning og kompetanse er blant de viktigste svarene på sysselsettingsutfordringene og inkluderingsutfordringene. Kompetanseheving er ikke minst viktig i omstillingsarbeid.

Utvalget viser til at mange av dem som har mistet jobben eller blitt permittert under koronakrisen, har lav utdanning. Pandemien har ført til at mange har måttet gi opp å få jobb i sitt tidligere yrke, og behovet for fleksible etter- og videreutdanningstilbud har derfor økt. Unio deler utvalgets vurdering om at etter- og videreutdanning og livslang læring bidrar til at arbeidsstyrken beholder og styrker sin kompetanse.

Trepartssamarbeidet sentralt for en framtidsrettet utdannings- og kompetansepolitikk

Utvalget mener trepartssamarbeidet er sentralt i arbeidet med å få til et løft for etter- og videreutdanning og livslang læring i praksis. Trepartssamarbeidet står videre sentralt i utformingen av en framtidsrettet utdannings- og kompetansepolitikk som bidrar til at arbeidslivet får tilgang til den kompetansen de trenger og som motvirker utenforskap. Det er avgjørende at tilbud om etter- og videreutdanning tilbys i hele landet, også i rurale strøk. Unio deler dette synet.

Livsoppholdsutvalget (2019) viste til at over 500 000 voksne mangler videregående opplæring. Dette tallet har sannsynligvis økt som en følge av pandemien, og er alvorlig både i et samfunns- og arbeidslivsperspektiv og ikke minst for den enkelte. For denne gruppen er det både vanskelig å få innpass i arbeidslivet samtidig som de ofte skyves ut fordi de mangler grunnleggende kompetanse til å møte nye krav og oppgaver. Vi vet også at denne gruppen deltar minst i kompetansehevende tiltak i arbeidslivet. Unio mener derfor at det er viktig at det settes av midler for at denne gruppen får en

sjanse til å fullføre videregående opplæring og en reell mulighet til å få en fast tilknytning til arbeidslivet.

Videregående opplæring for voksne tilpasset deres forutsetninger og livssituasjon

Det er kjent både blant utdanningsmyndigheter og i fagmiljøene at motivasjon til å ta videregående opplæring ofte er lav i denne gruppen. Årsakene er sammensatte. Mange har brukt opp retten til videregående opplæring, noen har dårlige erfaringer med å gå på skolen, ofte mangler de kunnskap om egne muligheter og rettigheter, samtidig som svake norsksferdigheter ofte er en barriere for voksne med innvandrerbakgrunn. Mange voksne er i en livssituasjon som er vanskelig å kombinere med et ordinært opplæringstilbud. For å styrke motivasjonen og forbedre voksnes muligheten til å ta videregående opplæring (både for dem med og uten rett) er det viktig at deler av midlene går til å gi voksne elever/deltakere bedre oppfølging og et opplæringstilbud som er tilpasset deres forutsetninger og livssituasjon. Styrket lærertetthet, bedre tilgang både til sosialrådgivning og til yrkes- og karriererådgivning, individuell tilrettelegging i opplæringen og bedre språkopplæringstilbud er viktige tiltak. I tillegg er det viktig med gode finansieringsordninger som er tilpasset voksnes livssituasjon.

Utvalget mener arbeidsledige bør få økt adgang til å tilegne seg grunnleggende kompetanse i ledighetsperioden. Likevel skal dagpenger som hovedregel finansiere arbeidssøking, og ikke ordinær utdanning, ifølge utvalget. Regjeringen har sendt på høring et forslag til nytt regelverk som skal gjøre det lettere for helt ledige og helt permitterte å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Dette er et regelverk som er ment å erstatte den midlertidige ordningen som ble innført som et koronatiltak, og som skal vare frem til 1. juli 2021, hvor opplæring kan gjennomføres i dagpengeperioden uten en forutgående søknad til Nav. Unio mener at arbeidsledige skal gis adgang til å tilegne seg formell kompetanse i ledighetsperioden. Vi mener at den ordningen som ble innført som et koronatiltak bør videreføres. Bruk av opplæring i dagpengeperioden kan redusere langtidsledigheten og bidra til å forhindre varig frafall fra arbeidslivet.

Rett til å fullføre videregående opplæring

Unio støtter forslagene fra Meld. St. 21 Fullføringsreformen om å endre dagens rett til tre år i videregående opplæring til en rett til å fullføre videregående opplæring, slik at de som har brukt opp retten til videregående opplæring, får en ny sjanse til å fullføre. Det gjeldende regelverket begrenser muligheten til å ta videregående opplæring og øker faren for at flere faller utenfor arbeids- og samfunnsliv.

Unio har også pekt på at den gjeldende treårige opplæringsretten legger hindringer i veien både for dem som har fullført et studieforberedende løp, men som ønsker å ta et yrkesfag framfor å fortsette i et høyere løp, og for fagarbeidere med behov for å supplere utdanningen med et nytt fagbrev for å møte nye kompetansekrav i arbeidslivet. Dette er tiltak som kan bidra positivt både til at flere fullfører videregående opplæring og får en fast tilknytning til arbeidslivet.

Voksne som har brukt opp retten til videregående opplæring etter gjeldende regelverk, bør få utvidet rett til å fullføre. Vi mener at det er problematisk at voksne som har påbegynt et videregående løp i ung alder, får redusert sin mulighet til å få opplæring fordi de har brukt opp retten. En slik begrensning svekker voksnes muligheter til videregående opplæring og øker faren for at flere faller utenfor arbeids- og samfunnsliv. Det blir derfor viktig at lovverket ivaretar voksne uten fullført videregående opplæring, og at denne gruppen får en ny sjanse. Vi mener det er viktig at voksne gis rett til inntak på 1 av 3 søkte utdanningsprogram på lik linje med ungdom.

Fullføringsreformen må følges opp med økonomiske midler

Utvalget peker på at det fremover blir stort behov for at flere voksne må fullføre videregående opplæring for å kvalifisere seg til arbeidslivet eller videre studier. Dette vil sette fylkeskommunene og de videregående skolene under et stort press. Utvalget foreslår flere arbeidsrettede tiltak for voksne, men sier lite om hvordan de videregående skolene skal rigges for å kunne gi opplæring til flere voksne. Videregående opplæring har over tid vært underfinansiert, og et sterkere trykk på voksenopplæringen må følges opp med finansiering, økt kapasitet og flere lærerressurser.

Unio har tidligere tatt til orde for at bedre finansieringsløsninger må på plass dersom ambisjonene om at flere voksne skal fullføre videregående opplæring skal innfris. Det er viktig at støttekriteriene tilpasses nye rettigheter og at Lånekassens ordninger gjøres mer treffsikre og tilpasset voksne med behov for utdanning på videregående nivå.

Tilbudet av etter- og videreutdanning

Fleksibel tilgang på etter- og videreutdanning handler om at det skal være tilbud uansett hvor man bor og hvilken arbeids- og livssituasjon du er i. Det pekes gjerne på at nettbaserte løsninger har et potensial for å nå ut til flere deltakere. Unio støtter at fleksibel tilgang på etter- og videreutdanning er et viktig tiltak for å hindre langvarig fravær i arbeidsmarkedet. Samtidig er det viktig å innhente god kunnskap om både fordeler og utfordringer med ulike ordninger, ikke minst bruk av nettbasert etter- og videreutdanning.

En undersøkelse utført av Forskerforbundet har blant annet sett på kvaliteten på undervisningen i høyere utdanning da den ble digital under koronaen. Undersøkelsen viser at mange ansatte er usikre på om studentene har fått god nok undervisning i den nye digitale undervisningssituasjonen. Studiebarometeret bekrefter dette. 7 av 10 studenter meldte om at undervisningstilbudet ble noe eller betydelig dårligere etter 12. mars 2020, og at de har fått dårligere faglig utbytte av undervisningen etter at den ble digital.

En undersøkelse utført av NyAnalyse AS på vegne av Unio viser at det ikke finnes en konkret strategi fra myndighetens side for å heve den digitale kompetansen til helsepersonell gjennom yrkeskarrieren. Samtidig viser undersøkelsen at det er et udekket teknologisk kompetansebehov blant helsepersonell, og at dette behovet vil bli større i fremtiden.²

Dette illustrerer at behovet for etter- og videreutdanning er stort også blant grupper av høyt utdannede, ikke minst når det gjelder digitalisering.

Vi støtter at trepartssamarbeidet er sentralt for å få til livslang læring i praksis. Unio har imidlertid flere ganger stilt spørsmål ved om de ansattes medvirkning blir godt nok ivarettatt i prosessene rundt etter- og videreutdanning. Medvirkning er helt grunnleggende for en videre utvikling av vår samfunnsmodell og for at flest mulig skal kunne delta i arbeids- og samfunnslivet.

Unio ser behovet for en god kobling mellom arbeidslivets behov og utdanningssystemet. Vi vil likevel bemerke at alle parter, også arbeidslivets, viser til utfordringer når det gjelder å vite hva arbeidslivets behov vil være noen få år frem i tid. Det er derfor viktig å ha et utdanningssystem som kan utdanne for fremtidens arbeidsmarked, ikke bare behovene som finnes her og nå. Langsiktig tenkning, brede og inkluderende utdanningssystemer er derfor det viktigste vi kan satse på for å ruste flest mulig til arbeidslivets behov.

² [unio-rapport-teknologi-og-kompetanse-i-endring-nyanalyse.pdf](#)

Kompetansebehov i helsesektoren

Helse- og omsorgssektoren har et stort og udekket kompetansebehov. Sykepleiermangelen er velkjent, og oppdaterte tall fra SSB viser at vi i dag mangler rundt 7000 sykepleiere. Mangelen på spesialsykepleiere, spesielt intensivsykepleiere, ble også ekstra synlig da pandemien traff. Dette var en sterkt medvirkende grunn til at intensivkapasiteten i landet ikke kunne økes uten videre, slik at myndighetene ble tvunget til å iverksette svært inngripende smitteverntiltak.

Riksrevisjonen kom i 2019 med en rapport³ om bemanningsutfordringene i helseforetakene, som godt beskriver de store og økende kompetanseutfordringene i denne delen av sektoren. Mangelen på intensivsykepleiere ble også påpekt av sektoren selv i Koronakommisjonens rapport. Det udekkede kompetansebehovet som har oppstått vil bare bli større de nærmeste årene. Befolkningen blir eldre og vil ha behov for mer helsehjelp over en lengre periode, noe som bidrar til forsterket mangel på sykepleiere og helsefagarbeidere.

Et annet forhold av betydning for samfunnets robusthet for helsekriser, er at gjennomsnittsalderen for intensivsykepleiere er høy. På fire av ti sykehus er over 40 prosent av intensivsykepleierne over 55 år⁴ og mange nærmer seg dermed pensjonsalder.

Utvalget har også pekt på viktigheten av å beholde den omstilte kompetansen som pandemien har resultert i. Det er ingen tvil om at pandemien har resultert i verdifull kunnskapsheving og erfaring i alle deler av helsetjenesten, særskilt knyttet til krisehåndtering og smittevern. Denne kompetansen er det viktig å beholde. Det vises i den sammenheng til utvalgets omtale der den økonomiske betydningen av godt smittevern fremheves.

Det må gjøres langt mer for å sikre at det utdannes nok helsepersonell i årene fremover. Unio er enige med utvalget i at det er viktig at tilbud om etter- og videreutdanning tilbys i hele landet. Deltidsstudier for sykepleierstudenter på mindre studiesteder i Norge er i den sammenheng et tilbud det er viktig å opprettholde for å sikre rekruttering over hele landet.

Unio vil også peke på at det er behov for virkemidler som sikrer høyere status for nøkkelkompetanse for å sikre en godt rustet velferdssektor i årene som kommer. Andre viktige tiltak kan være rekrutteringstilskudd for sårt tiltrengt spesialsykepleierkompetanse tydelige styringssignaler om opprettelse av nok praksisplasser og utdanningsstillinger og endringer i finansieringskategoriene i finansieringssystemet for høyere utdanning.

Bedre utnyttelse av tilgjengelige arbeidskraftressurser

Unio har over lang tid påpekt utfordringer ved omfattende bruk av deltidsstillinger i deler av helsesektoren, og har innhentet tall som viser dette⁵. Bruken av deltidsstillinger er problematisk av flere grunner, men samfunnsøkonomisk sett er det bl.a. problematisk fordi dette er dårlig utnyttelse av våre arbeidskraftreserver. Omfanget av deltid viste seg også raskt å være en kilde til smittespredning. Pandemien har vist oss hvor sårbart helsevesenet er, og et av de første tiltakene som bør iverksettes er å sikre faste og hele stillinger.

Det må også jobbes bedre med forebyggende arbeidsmiljø-/HMS-arbeid for å redusere sykefravær, helserelatert deltid og tidlig avgang fra yrke og sektor. HMS-arbeidet må rettes inn mot de arbeidsmiljøfaktorene som faktisk fører til sykefravær og frafall, og partssamarbeidet mellom ledere, tillitsvalgte og verneombud må styrkes.

³ Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene (Del av Dokument 3:2 (2019–2020))

⁴ Samme

⁵ NSF's heltidsbarometer

Rehabiliteringstilbudet må styrkes

Unio mener det ikke er samsvar mellom det ansvaret som skal tas i de kommunale helsetjenestene og tilgang på ressurser og kompetanse. Opptrappingsplanen for rehabilitering og habilitering som gikk ut i fjor og det nye kompetanseløftet viser at det ikke er politisk vilje til å sikre de tjenestene som skal ta unna veksten i pleie, helsetjenester, rehabilitering og palliasjon i årene som kommer.

Det er mangel på rehabiliteringstilbud, og vi har lenge etterlyst en reell opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering. Evaluering av forrige opptrappingsplan for rehabilitering er nedslående. Evalueringsrapporten til Agenda Kaupang peker på at vi trenger en forpliktende nasjonal handlingsplan for å sikre befolkningen nødvendig rehabilitering. Pandemien har gjort dette til en høyaktuell problemstilling som utvalget ikke kommenterer. Den første bølgen viste oss at rehabiliteringsbehovet til de sykeste covid-19-pasientene er stort. Denne gruppens rehabiliteringsbehov kommer på toppen av den allerede eksisterende underdekningen av rehabiliteringstjenester.

Det er mye å hente i form av helsegevinster for den enkelte, i form av færre reinnleggelser på sykehus, i form av færre korttidsopphold på sykehjem, med tidlig tverrfaglig innsats. Her kan helsegrupper gå inn i team på intensive og relativt korte hverdagsrehabiliteringsoppdrag rettet mot den enkelte. Dette brukes i flere bydeler i Oslo, og de økonomiske gevinstene for kommunen kan leses ut av det enkelte års budsjett, ikke flere år fram i tid.

Eldre som ressurs og behov for innovasjon i tjenestene

Økningen i antall eldre omtales oftest som en utfordring, en belastning for kommunene. Det er viktig å nyansere dette bildet. Flertallet i gruppen eldre er ressurser, blant annet ved å yte omsorg og en betydelig frivillig innsats i lokalsamfunnet. Eldre personer må også løftes fram som ressurser, ikke sykliggjøres. Eldre vil, og kan, delta i samfunnet og bidra til fellesskapet. Utviklingen av et aldersvennlig lokalsamfunn krever holdninger og tilrettelegging som muliggjør deltakelse for alle, uansett alder. Det er til det beste for den enkelte og for samfunnet. En aktiv boligpolitikk, som legger til rette for egnede boliger hvor eldre bruker sine ressurser, er ett element i et aldersvennlig samfunn. Unio vil peke på at om vi fortsetter å møte et økende antall eldre med pleie, omsorg og institusjonsplasser, vil vi få en uhåndterlig mangel på personell. Innsatsen må dreies mot mer vektlegging av ressursutløsende tjenester, som er helsefremmende og som vil gjøre flere i stand til å klare seg selv hjemme lenger. Innbyggernes ressurser må utløses gjennom kunnskap om samspillet mellom innbyggernes helse og deres hverdagsaktiviteter og deltakelse i eget nærmiljø.

Den norske arbeidslivsmodellen

Den norske arbeidslivsmodellen er kjernen i den norske modellen. Koronakrisa har vist hvor avhengige vi er av hverandre, hvor avhengige vi er av en stor og effektiv offentlig sektor og hvor viktig arbeidslivsmodellen er for å få oppslutning om viktige beslutninger i en krisetid.

En viktig forutsetning for den norske arbeidslivsmodellen er høy organisasjonsgrad og høy reell oppslutning om norske tariffavtaler som grunnlag for lønn, pensjon og arbeidsforhold. Arbeidstakere og arbeidsgivere må oppfordres til organisering. Alle parter, også arbeidsgivere og myndigheter, må ta ansvar for å få opp organisasjonsgraden og støtte opp om hovedorganisasjonene i arbeidslivet.

Fullt fradrag for fagforeningskontingent

Fagforeningsfradraget har stått stille siden 2013. Forskning viser at fagforeningsfradraget, gjennom økt andel organiserte, bidrar til å øke produktiviteten i virksomhetene.⁶ Unio mener at det bør gis fullt fradrag for fagforeningskontingent.

Unio mener at fleksibiliteten som ligger i forhandlingsmodellen må utnyttes. Praktiseringen etter Holden III oppfattes som rigid og til hinder for rekruttering og heving av lønnsnivået der dette oppfattes som lavt, særlig for mange av utdanningsgruppene. Dette er fullt mulig uten at vi mister modellens gode effekter for økonomien eller rokker ved fordelingspolitiske mål.

En mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk

En aktiv arbeidsmarkeds-, sysselsettings- og kompetansepolitikk er avgjørende for å sikre rett kompetanse til ledige og nye jobber i en økonomi som er i stadig omstilling og der forhandlingsmodellen over tid hever de laveste lønningene og stiller større kompetansekrav til nederst i lønnsfordelingen.

Unio mener at arbeidsmarkedstiltakene burde spilt en større rolle i sysselsettingspolitikken. Vi mener både at dimensjoneringen er for lav, nivået på tiltak burde vært betydelig høyere både før og under pandemien. Videre bør NAV stå som arrangør av en større andel av tiltakene for å «styrke A'en i NAV», dvs. styrke etatens arbeidslivskjennskap- og -kompetanse og dermed gi et bedre tilbud til de arbeidssøkende.

Unio støtter at det er behov for mer systematisk kunnskap om hvordan tiltak virker, men det er også viktig at en i perioder hvor ledigheten er høy og mulighetene i arbeidsmarkedet for mange er små, benytter muligheten til kompetanseheving, praksis og ekstraordinær sysselsetting. «Evalueringspolitikken» overfor tiltakene må ikke gå på bekostning av at aktivitet alltid er å foretrekke framfor passive stønader. Særlig må de aktive tiltakene tilbys unge arbeidssøkere for å unngå varige stønadsløp og permanent utenforskap. Dette er særlig viktig etter pandemien hvor mange unge med lav kompetanse vil slite med å komme i jobb.

Unio vil også påpeke at de «standardiserte» tiltakene som tilbys av NAV ikke alltid svarer til behovene til de arbeidssøkende. Det er derfor viktig, som utvalget påpeker, at forskjellige typer tiltak kan kombineres, slik at de arbeidssøkende både øker sin kompetanse og får arbeidstrening. Dette kan være viktig overfor ungdom med avbrutt utdanning eller f.eks. innvandrermedre med for dårlige norskkunnskaper. Av integreringshensyn, både for medrene selv og for deres barn, bør innvandrermedre uten de rettigheter som asylsøkere har, få et tilbud om norskopplæring kombinert med barnehageplass. Vi viser til at dette er foreslått av Koronautvalget i Stovner bydel i Oslo.⁷

Lønnstilskudd

Unio deler oppfatningen av at det er personer med lavere utdanning som i størst grad er blitt permittert eller har mistet jobben som følge av koronakrisen. Samtidig er det viktig å peke på at det er store forskjeller fra bransje til bransje. Unio vil også peke på at det er viktig å holde øye med arbeidssituasjonen også for dem med høyere utdanning. Tall fra NIFUs kandidatundersøkelse tyder på at arbeidsledigheten blant nyutdannede med mastergrad økte med 1,7 prosentpoeng under koronapandemien.⁸ Vi vet også at studenter har mistet ekstra inntekt som følge av at mange bransjer

⁶ <https://fagbladet.no/nyheter/forskning-flere-organisierer-seg-hvis-skattefradraget-okar-6.91.599664.afa531bc1a>

⁷ <https://www.oslo.kommune.no/bydeler/bydel-stovner/budsjett-dokumenter-og-planer-bydel-stovner/>

⁸ [Vanskeligere inngang på arbeidsmarkedet for nyutdannede under koronapandemien \(unit.no\)](#)

har slitt under pandemien. Overfor disse gruppene er tilbud om etter- og videreutdanning og arbeidsmarkedstiltak aktuelle tiltak.

Utvalget foreslår å prøve ut og evaluere en ordning med lønnstilskudd koblet med en mentor på arbeidsplassen som kan hjelpe, støtte og veilede, samt bidra til inkludering i arbeidsmiljøet. Lønnstilskudd skal være målrettet mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. Unio støtter utvalgets forslag om lønnstilskudd. Etter vår mening må det presiseres at tillitsvalgte involveres i samsvar med det som er vanlig praksis ved ordinære ansettelser.

Forhandlingsmodellen

Unio mener at forhandlingsmodellen som benyttes i Norge, der frontfaget utgjør en norm for øvrige tariffoppgjør, står i veien for å rekruttere og beholde viktige yrkesgrupper i offentlig sektor. Årsaken er at praktiseringen av modellen ensidig fokuserer på lønnsutvikling, ikke relasjoner, som om relasjonene (lønnsgapet) bare skal videreføres.

Gode lønns- og arbeidsvilkår er en forutsetning for å rekruttere og beholde kompetanse som Norge trenger. Unio mener at den fleksibiliteten som ligger i forhandlingsmodell må utnyttes bedre for å sikre gode effekter for økonomien og samfunnet i framtida.

Skattesystemets rolle og utforming i lys av pandemien

Unio mener at skattesystemets fremste rolle er å gi det offentlige inntekter, virke omfordelende og korrigere markedssvikt. Et skattesystem må fremstå som rettferdig og effektivt for å skape tillit. Skatters omfordelende rolle mellom generasjoner og innenfor generasjoner er viktig. Den økte ulikheten vi ser i dagens Norge, kan bidra til å undergrave tilliten også til skattesystemet. Skattesystemet er i stor grad tilpasset nasjonale forhold, mens globalisering medfører mulighet for skatteplanlegging og skatteunndragelse, både for selskaper og enkeltpersoner. Med frie kapitalbevegelser og tett sammenvevd produksjon over landegrensene, er internasjonalt samarbeid på skatteområdet av stor betydning. En viktig forutsetning for et velfungerende skattesystem er fjerning av skatteparadiser og størst mulig grad av åpenhet.

De akkumulerte skatte- og avgiftslettelsene i Solberg-regjeringens tid har kommet opp i 36 mrd. kroner. Samtlige skattelettelser er hentet i oljefondet. Skattelettelsene bidrar til å svekke framtidig finansiering av velferden og bryter på flere områder med prinsippene som har ligget til grunn for skattereformene siden 1992 som utvalget mener det er viktig å bygge videre på.

Svekket skattegrunnlag og dårlig fordeling

Unio mener at svekkelsene i det framtidige skattegrunnlaget er svært uheldig med tanke på de store utfordringene vi står overfor i kampen mot koronakrisa, behovet for omstilling i bærekraftig retning, større krav til utdanning og kvalifisering, kvalitet i velferdstilbudet og eldrebølgen.

Om lag en tredel av de samlede skattelettelsene har vært redusert skatt på formue og arv, en tredel har vært lettelser i næringsbeskatningen og en tredel i inntektsbeskatningen for personer. Deler av skattelettelsene har vært rettet ensidig mot de rikeste med de høyeste formuene. De 1700 rikeste personene (0,4 promille) med mer enn 100 mill. kroner i formue har fått mer enn 650 000 kroner i gjennomsnittlig skattelette så langt under regjeringen Solberg.

Skattelettelsene har gitt en svakere sysselsettingsvekst enn om lettelsene i stedet hadde blitt brukt på å stimulere privat- og offentlig aktivitet. Unio er enig med utvalget i at vi generelt bør unngå skattelettelser som del av krisepolitikken. Vi oppfatter rapporten som kritisk til å bruke skattesystemet i stabiliseringspolitikken, det er lite treffsikkert, er vanskelig å reversere og øker faren for varige svekkelser i skattegrunnlaget. Etter koronaen blir handlingsrommet i finanspolitikken raskt mindre. Da må skatter og avgifter heller økes for å styrke velferdstjenestene og det grønne skiftet. Effektene for produksjon og sysselsetting er bedre med tiltak på utgiftssiden.

Prinsipper for et godt skattesystem

Unio mener at skattene bør vris slik at det blir billigere å sysselsette og dyrere å eie kapital, formue og eiendom og det bør bli dyrere å forurense. De som har mest, må bidra mer til fellesskapet. Både OECD, IMF og ILO har sagt at det vil være vekstfremmende å vri noe av skattebyrden bort fra de med lavere inntekt og formue over på de med høy inntekt og formue. Små forskjeller fremmer økonomisk vekst og styrker tilliten i samfunnet, noe som er avgjørende i vår arbeidslivsmodell og som har vist seg å være avgjørende i pandemibekjempelsen.

Unio mener at skattene på store kapitalinntekter, store formuer og store eiendommer må økes. Fordelingshensynene kan ivaretas ved større bunnfradrag slik f.eks. Oslo kommune gjorde da de innførte eiendomsskatt. Alle skattereformer etter 1992 har lagt vekt på å brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha lavere satser. Dette hovedprinsippet må videreføres. Fjerning eller innskrenkninger i skattegrunnlagene, særlig der disse i utgangspunktet virker godt for fordeling og effektivitet, strider mot prinsippene i skattereformene. Utvalget er bekymret for at uthulingene i skattegrunnlaget de siste 10-15 årene innen bedrifts- og kapitalbeskatningen og avgiftssystemet vrir investeringene, f.eks. insentivordningen for investeringer i oppstartsbedrifter, økte avskrivninger eller gunstige fradrag for FoU-kostnader.

Utvalgets utredning har et grundig forsvar av prinsippene som har fulgt skattereformen av 1992 og senere. Unio er enig i at disse må videreføres. Utvalget peker bl.a. på at eksisterende skattegrunnlag bør utnyttes bedre, at nye og gode skattegrunnlag bør tas i bruk, at en grønn samfunnsøkonomisk lønnsom skatteomlegging bør gjennomføres og at tax-free-ordningen bør avvikles. Unio er enig i at skattegrunnlagene ikke må svekkes slik regjeringen Solberg har gjort, både før og under koronaen. Vi må se kritisk på eksisterende skatteunntak og fradragsordninger, merverdiavgiften bør ha én sats, grunnrente (renprofitt) må i større grad beskattes, f.eks. i oppdrett, havbruk, fiske, telesektoren eller fordelen ved å bo eller ha næringseiendom der samfunnet har lagt inn store investeringer i kommunikasjon og offentlig velferd (bysentre). Ved å utnytte grunnrenteskatter og skatter som gir bedre ressursutnyttelse og miljøgevinster fullt ut, kan vi dempe vridningseffektene av andre skatter og avgifter. Vi er enig med utvalget i at grunnrente i større grad bør beskattes i byene. Eiendom høster betydelig ekstraavkastning av det offentlige tilrettelegging i sentrale strøk. I bysentra kan f.eks. avskrivningene av næringsbygg være null eller negative.

Vi oppfatter utvalget dit at skattesystemet bør likebehandle næringer og investeringer og at dette indirekte er en kritikk av de fordeler Stortinget nylig har gitt petroleumsnæringen. Vi registrerer at utvalget ikke har uttalt seg om formuesskatten.

Unio støtter forslaget om avvikling av tax free-ordningen som undergraver det norske avgiftssystemet og den norske alkohol- og tobakkspolitikken og svekker Vinmonopolets stilling.

Unio er enig med utvalget i at CO2-avgiften må være lik i hele kvotepliktig sektor og at det bør gjennomføres en grønn skatteomveksling, se Pandemien og det grønne skiftet.

Nytt skatteutvalg arbeidslivets parter

Regjeringen har nylig oppnevnt et nytt skatteutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av skattesystemet, noe bl.a. utvalget anbefalte. Unio beklager at regjeringen igjen oppnevner et såkalt ekspertutvalg uten å trekke partene i arbeidslivet med i tråd med tradisjonene i utredningsarbeid under den norske modellen.

Pandemien og det grønne skiftet

Skal vi nå målet om å holde temperaturøkningen under 1,5 grader innebærer dette at skatte- og avgiftspolitikken i større grad må brukes for å vri virksomhet og handlinger bort fra aktivitet som bidrar til klimagassutslipp, og over til aktivitet som fører til en reduksjon av klimagassutslipp.

Vi har 10 år på å oppfylle Parisavtalen. Klimagassutslippene skal halveres innen 2030.

Norge er en del av EUs klimarammeverk fra 2021 til 2030. Vi trenger et offensivt utslippsbudsjett og ambisiøse og konkrete forslag til tiltak som må ta hensyn til at vi ikke bare skal nå et mål i 2030, men at vi når utslippsmålet for hele tiåret. Klimakur 2030 viste at bare ett års utsettelse av tiltak reduserer utslippsreduksjonene fram til 2030 betydelig.

Kraftig økning av CO2-avgiften

Unio mener at CO2-avgiften må økes med minst 15 pst årlig fram til 2030 for å bidra til at vi når forpliktelsene under Parisavtalen. En slik økning skulle ha startet allerede med årets statsbudsjett. En kraftig økning i CO2-avgiften er et effektivt virkemiddel, en slik økning vil virke kostnadseffektivt og kuttene kommer der de er billigst å gjennomføre. CO2-avgiften bør også gjøres generell slik at alle næringer i ikke-kvotepliktig sektor omfattes. Bensin og diesel må også omfattes av økningene. Skal vi nå klimamålene innen 2030, må det i tillegg til økte avgifter settes inn betydelige tiltak på andre områder også.

Avgiftsøkningene må kompenseres så de sosiale forskjellene ikke øker

For å sikre oppslutning om klimapolitikken og for å hindre at miljøavgiftene gir økte sosiale forskjeller, mener Unio at store deler av de økte inntektene fra CO2-avgiftene må brukes på skattelettelser som treffer lave og middels inntekter eller på overføringer og offentlige tjenester som treffer de samme gruppene.

Unio vil vise til at klimatiltakene må gjøres i tråd med en helhetlig forståelse av bærekraftbegrepet, og at de miljømessige og sosiale dimensjonene er av stor betydning. Vurderinger av hvordan man tar vare på naturressurser og det biologiske mangfoldet hører med i en vurdering av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det internasjonale naturpanelet (IPBES) tilstandsrapport om jordas natur og biomangfold fra 2019 slo fast at tap av naturmangfold er en like stor trussel mot verden som klimaendringene.

Utvalget viser til at i de økonomiske vurderingene av klimatiltak, må det tas hensyn til fordelingsvirkningene av omstillingen nasjonalt og internasjonalt, og at fordelingsvirkningene vil avhenge av valg av virkemidler. Videre viser utvalget til at også gjennom arbeidsmarkedet vil enkelte grupper rammes hardt av den nødvendige omstillingen, og at det kan bli nødvendig å motvirke uønskede fordelings effekter av grønn omstilling gjennom omprioriteringer i skatte- eller overføringssystemet. Utvalget peker på at forslag til klimatiltak utredes med tanke på hvordan virkemidlene påvirker sysselsettingen, og at en grønn omstilling som oppfattes som rettferdig er en forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet.

Klima ett av flere bærekraftsmål

Unio mener at det er svært viktig at fordelingsvirkninger inngår i beregninger av klimatiltakenes effekt. Overgangen til et bærekraftig samfunn må skje på en rettferdig måte, slik at goder og byrder fordeles slik at det ikke skaper uheldige fordelingseffekter og økt ulikhet i samfunnet. Dette er nødvendig for å skape nødvendig legitimitet for klimatiltak. Unio mener at det er viktig at tiltak for å stoppe klimaendringene også ses i sammenheng med de øvrige 16 bærekraftsmålene som Norge har forpliktet seg til å oppnå innen 2030. Reduksjon av ulikhet innenfor og mellom land (bærekraftsmål 10) og målet om anstendig arbeid for alle (bærekraftsmål 8) kan nevnes eksplisitt her. En godt fungerende velferdsstat er en forutsetning for den grønne omstillingen.

Unio vil understreke at det meget godt utbygde partssamarbeidet i arbeidslivet er velegnet til å initiere omstillinger som er nødvendige og at ansatte må trekkes med i omstillingsprosessene på et tidlig stadium. Fagbevegelsens engasjement er viktig fordi det kan bidra til å få satt klimatiltakene ut i livet og skape legitimitet. En samlet internasjonal fagbevegelse har krevd at overgangen til «grønn økonomi» ikke skal skje på bekostning av arbeidstakernes rettigheter, lønns- og arbeidsvilkår.

Utvalget slår fast at verden står overfor utfordringen med å skape velferd i kombinasjon med å redusere utslipp av klimagasser, og at i overgangen til lavutslippssamfunnet vil trolig karbonintensive energikilder som kull og olje i stor grad bli erstattet av fornybare kilder som sol, vann og vind, men når og hvordan dette vil skje er fortsatt usikkert. Unio viser til rapporten fra IEA fra mai 2021 som slår fast at ingen nye olje- og gassfelt trengs i veikartet til netto nullutslipp, og tilbudet i økende grad vil bli konsentrert om en liten gruppe produsenter med lave kostnader. For energiprodusenter som Norge vil dette få store konsekvenser for økonomi og samfunn. Unio har tidligere påpekt at myndighetene bør ta et mer aktivt ansvar for at utfasingen av investeringsaktiviteten på norsk sokkel styres mer aktivt. De skattefordelene som ble gitt petroleumsselskapene i fjor står seg dårlig sett i lys av de nye anbefalingene fra IEA.

Unio vil også påpeke at Norge som oljenasjon har et særlig ansvar, vi bør derfor gjennomføre flere fullskala prosjekter på fangst og lagring. CCS på tusenvis av punktutslipp i hele verden er avgjørende for å få de globale utslippene ned. Videre må offentlig sektor bruke sin innkjøpsmakt som virkemiddel for grønn omstilling, og staten må lage regelverk og rammebetingelser på enkeltområder som raskere får fram gode klimaløsninger, f.eks. at byggeplasser må gå over fra diesel til elektrisitet.

Digitalisering

Unio er i utgangspunktet positiv til utvalgets forslag om et digitalt kompetanseløft 2030.

Digitalisering og utdanning

Unio mener at en betydelig satsing på et digitalt kompetanseløft for lærerne er nødvendig for å nå målsetningen om at digitaliseringen skal bidra til god utdanning. Det er en tett forbindelse mellom den digitale kompetansen barn, unge og voksne skal ha etter fullført utdanning, og den kompetansen lærerne må ha for å kunne gi dem denne. Skal nye generasjoner få et godt, reflektert og kritisk forhold til digital teknologi, må lærerne både kunne bruke og ha kompetanse om digitale ressurser, læremidler og verktøy. Det er i dag for store kompetansemessige forskjeller mellom lærerne på dette feltet. I tråd med grunntanken om at digitaliseringen ikke skal være opp til den enkelte lærer og leder, må det tilrettelegges for at alle lærere som har behov for det, får et kompetanseløft med utgangspunkt i eget ferdighetsnivå og egne forutsetninger. «Ildsjelene», som ut fra egne interesser

har skaffet seg betydelige kunnskaper og ferdigheter er viktige, men digitaliseringen i barnehage, skole og høyere utdanning kan ikke bygges kun på disse.

Unio mener at et kompetanseløft må ta utgangspunkt i den brede forståelsen av digital kompetanse som rommes i begrepet «profesjonsfaglig digital kompetanse (PfdK)», og ha tre innganger:

- lærerutdanningene
- etter- og videreutdanning, inkludert lærerspesialistutdanningen
- lokal opplæring og kompetansedeling

Utdanningsdirektoratets «Rammeverk for lærerens profesjonsfaglige digitale kompetanse (PfdK)» er etter Unios syn det beste utgangspunktet for kompetanseutvikling hos lærerne, og et tilsvarende rammeverk bør på plass for barnehagen. Rammeverket bryter ned profesjonsfaglig digital kompetanse i sju kompetanseområder: fag og grunnleggende ferdigheter, skolen i samfunnet, etikk, pedagogikk og fagdidaktikk, ledelse av læringsprosesser, samhandling og kommunikasjon, og endring og utvikling. For hvert kompetanseområde er det angitt kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse på området, noe som gjør rammeverket velegnet som grunnlag for ulike undervisningsopplegg. Vi mener at lærere som har tilegnet seg disse kompetansene er profesjonsfaglig kompetente på et nivå som gjør dem i stand til å forvalte alle sider ved digitaliseringen i skolen på en god måte.

For lærerutdanningenes vedkommende mener Unio at kompetanseheving av fagansatte og undervisning i PfdK for lærerstudentene vil bidra til at nyutdannede lærere er profesjonsfaglig kompetente. Med hensyn til lærere og ledere i barnehagen og i skolen mener vi at det bør drøftes nærmere hvordan man på en effektiv måte sørger for at så mange som mulig oppnår profesjonsfaglig digital kompetanse i rammeverkets forstand gjennom etter- og videreutdanning.

Kompetanseheving dreier seg på dette området også om at det lokalt legges til rette for opplæring på nye digitale læremidler, plattformer og verktøy. Undersøkelser av «digital tilstand» i sektoren har gjentatte ganger vist at læring, veiledning og utprøving i lærerkollegiet både er den mest populære og den mest effektive måten for lærere å tilegne seg nye slike ferdigheter på. Den store utfordringen er å få satt av tilstrekkelig tid til dette. Unio mener det må jobbes med å synliggjøre behovet for «kollegalæring», og for at det settes av tilstrekkelige tidsressurser til dette.

Utvalget foreslår at det bør igangsettes en helhetlig gjennomgang av hvordan finansieringen av universitet og høyskole bedre kan ivareta behovet for IKT-utdanning og andre IKT-politiske mål. Unio viser til at finansieringssystemet for høyere utdanning vurderes jevnlig. Det framstår som unødvendig ambisiøst for å få på plass en – tross alt – avgrenset innsats for et digitalt kompetanseløft.

Digitalisering og helse

Mange helsearbeidere jobber i en 24/7-tjeneste med skiftordninger, mange ansatte og overganger som kan skape informasjonsbrudd og utfordringer i pasientbehandlingen. Tjenesten er informasjonssensitiv, og vi er avhengig av tilgang til informasjon i sanntid for å sikre god kontinuitet og kvalitet. Samlet utgjør dette et utfordringsbilde som det må demmes opp for. F.eks. kan vi ikke løse sykepleiermangel og andre utfordringer med digitale løsninger alene, men digitale løsninger kan frigjøre helsearbeideres tid til mer direkte pasientarbeid. Vi trenger derfor et løft for bedre digitale løsninger for behandling og omsorg til pasienter i kommunal helse- og omsorgstjeneste, og bedre samhandling mellom helsepersonell i kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Et slikt løft vil kunne være en del av de tiltak som utvalget foreslår gjennom et større kompetanseløft og økt bruk av nasjonale dataplattformer i godt regulerte former.

Unio har merket seg at utvalget bruker mye plass på å beskrive de positive konsekvensene av digitaliseringen, men mindre på de utfordrende sidene. Økende stress, redusert trivsel og manglende balanse mellom oppgaver og ressurser er nevnt (ref. en undersøkelse fra Rambøll 2021). Intensivering av arbeidet er allerede en stor arbeidsmiljøtrussel på mange arbeidsplasser, likeså fremmedgjøring og manglende mestring. Omfattende bruk av hjemmekontor kan på sikt løse opp «limet» i arbeidsrelasjonene (økt individualisering) med konsekvenser for det organiserte arbeidslivet og tilknytning til arbeidsplassen og det kollegiale fellesskapet. Unio vil derfor fremheve at det er nødvendig å ha stor oppmerksomhet på medbestemmelse og involvering i utvikling av, opplæring i og bruk av digitale verktøy, samt konsekvensene for arbeidsmiljø, partssamarbeid og fagorganisering.

IKT-løsninger i offentlig sektor

Utvalget støtter oppbygging av interne toppmiljøer i IKT i store offentlige virksomheter, og viser til at dette har vært vellykket i NAV, Altinn, Ruter m.fl.: «Dette understøtter behovet for å bygge opp egne, attraktive fagmiljøer i de virksomhetene der dette er mulig». Utvalget skriver videre: «I Norge har en stor andel av programvareutviklingen for nye, digitale tjenester historisk blitt levert av konsulenter. I enkelte virksomheter står eksterne for både planlegging, innkjøp, bygging, drift og evaluering av systemer. Dette gjør at virksomheten kan miste kontroll over egen kjernekompetanse og kjernevirksomhet.» Unio mener at utvalgets resonnement omkring mindre bruk av eksterne konsulenter er meget godt.

Digitalt infrastruktureløft

Utvalget foreslår et digitalt infrastruktureløft og mener at det i fremtiden kan bli relativt sett mindre behov for å investere i tradisjonell infrastruktur innenfor samferdsel og tilsvarende økt behov for å investere i digital infrastruktur. Unio mener at selv om fenomenene er knyttet til hverandre (f.eks. at mer hjemmearbeid gir mindre behov for fysisk transport), så finner vi det ikke klokt uten videre å gå inn for lavere investeringstakt i tradisjonell infrastruktur. Unio mener at disse tingene bør vurderes hver for seg, vi støtter økte investeringer i digital infrastruktur, men samtidig anbefaler vi at behovene for investeringer i tradisjonell infrastruktur vurderes i egne prosesser.

Utvalget skriver blant annet at: «Offentlig støtte til ytterligere utbygging må forbeholdes områder som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Effektiv tildeling, regulering og ressursforvaltning som støtter opp under rask utbygging er nødvendig for at Norge skal kunne realisere fordelene med digitalisering». Etter Unio mening framstår det som fornuftig.

Utvalget understreker behovet for rask utbygging av 5G-nettet. Unio mener at utvalget begrunner dette godt og støtter forslaget om at «På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at man setter et nærmere bestemt mål om nivå på husstands- og virksomhetsdekning for 1 Gbit/s og når dette skal nås. Et konkret mål bør understøttes av en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader og gevinster.» Begrunnelsen utvalget gir er særlig knyttet til at land vi kan sammenligne oss med har satt slike mål. Unio anerkjenner behovet for offensive planer for utbygging av nettkapasitet også med henblikk på behovene ved mer hjemmearbeid og behovene i utdanning.

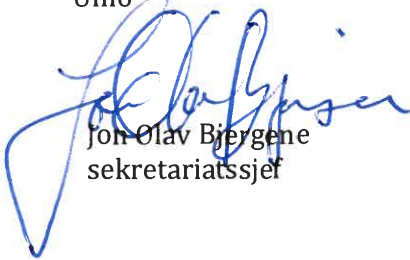
Utvalgets forslag om «Likestilling av nettskyinfrastruktur og virksomhetsintern infrastruktur» er komplisert. Unio mener det er behov for videre utredning med hensyn til de begrensninger som i dag settes i bokføringsregelverket og arkivregelverket når det gjelder utenlandske skytjenester. Danmark har endret sine regler på en måte som det er aktuelt å se nærmere på, men vi støtter ikke utvalgets forslag om likestilling uten ytterligere vurdering.

Digital plattformforvaltning 2021

Utvalget mener at når norske virksomheter digitaliserer sine arbeidsprosesser, kan resultatet bli at arbeidsoppgaver utført i Norge erstattes med rutiner, algoritmer og maskinlæringsprosesser som utføres i programvare og nettskytjenester kontrollert av globale plattformselskaper. Utvalget skriver videre: «Om etablering og håndheving av regler for kommunikasjon, uttryksfrihet, personvern og konkurranseforhold flyttes ut av landet, og i mange tilfeller utenfor demokratisk kontroll, svekkes utformingen av våre egne rammebetingelser rundt våre digitale liv.» Unio deler disse bekymringene fra utvalget.

For å bøte på disse problemene foreslår utvalget at det foretas en offentlig gjennomgang av virksomheten, slik det er gjort i flere andre land. Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Statens Medietilsyn, Skatteetaten, DSB, NSM, forbrukermyndighetene og andre relevante fagmyndigheter bør i samarbeid vurdere hvordan samfunnet som helhet, norske virksomheter og forbrukere kan gis muligheter for å dra nytte av og beskytte seg mot uheldige konsekvenser av plattformøkonomiens fremmarsj og dens akselerasjon under pandemien». Unio støtter dette forslaget.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef



Erik Orskaug
sjeføkonom