



**Unios notatserie
nr. 5/2015**

Produktivitet

Unios hørings svar i forbindelse med
Produktivitetskommisjonens innstilling

29. mai 2015

Innhold	Side
Produktivitetsutviklingen.....	4
Tilgang på arbeidskraft og produktivitet	6
Institusjonelle forutsetninger for produktivitetsvekst	7
Innovasjon og entreprenørskap.....	9
Konkurransen og regulering.....	10
Arbeidstidsreguleringer og ansettelsesformer.....	12
Offentlig eierskap	16
Effektivisering av offentlig sektor	17
Kommunesektoren.....	18
Utdanningssektoren.....	21
Høyere utdanning.....	23

Unios notatserie på www.Unio.no (utdrag)

- Nr 1 2007 Tjenestedirektivet – en oversikt
- Nr 2 2008 AFP-utvalget, en kort presentasjon og noen kritiske merknader
- Nr 5 2008 Kan ny AFP i privat sektor overføres til offentlig sektor?
- Nr 1 2009 Makt og innflytelse i EU – fagbevegelsens rolle
- Nr 5 2009 Offentlig tjenestepensjon – om meklingsresultatet 2009
- Nr 2 2010 Ny pensjonistbeskatning - kommentarer til regjeringens forslag
- Nr 3 2010 Skattlegging av pensjonsinntekt - Unios høringssvar
- Nr 6 2010 Kombinasjon arbeid og pensjon
- Nr 1 2011 Brutto er best
- Nr 5 2011 Uførepensjon og skatt
- Nr 7 2011 Kunnskapskommunen
- Nr 1 2012 På arbeidsgivers nåde - privat tjenestepensjon
- Nr 2 2012 Er forskning arbeid?
- Nr 5 2012 Hybriden – tjenestepensjon å la carte
- Nr 6 2012 Frontfagsmodellen – modell under press
- Nr 7 2012 Hybriden – Unios høringssvar
- Nr 1 2013 Yngre årskull og offentlig tjenestepensjon
- Nr 4 2013 Unios hovedkrav og forventninger til en ny regjering
- Nr 5 2013 Ny uførepensjon i offentlig tjenestepensjon fra 2015
- Nr 6 2013 Ny uførepensjon i privat tjenestepensjon fra 2015
- Nr 4 2014 Handelsavtaler og handel med tjenester
- Nr 5 2014 Unios kommentarer til Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015
- Nr 6 2014 Offentlig tjenestepensjon målt mot andre tjenestepensjonsordninger
- Nr 1 2015 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2016-budsjettet
- Nr 2 2015 Realinntektsnedgang for alderspensjonister og minstepensjonister
- Nr 3 2015 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2015 og Kommuneproposisjonen 2016
- Nr 4 2015 Trygdedr ftingene 2015
- Nr 5 2015 Produktivitetskommissjonens innstilling Unios høringssvar

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige høringssaker og v re innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

Finansdepartementet

“Høringsportalen”

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Erik Orskaug og Åshild Olaussen		28.05.2015	DOK/2015/00503	

Høring - Produktivitetskomisjonen NOU 2015: 1

Vi viser til Finansdepartementets brev av 3.mars 2015 vedlagt NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlaget for vekst og velferd.

Unio er opptatt av at arbeidskraft, fysisk kapital og humankapital brukes på en best mulig måte for innbyggerne. Et samfunn gjør mange valg som har stor betydning for innbyggernes inntekt, velferd og samhandling. De rammebetingelsene som myndighetene fastsetter bør være utformet slik at de gir størst mulig nytte målt i velferd.

Disse valgene er vanskelige og ikke alltid åpenbare. Mange er det knyttet stor politisk uenighet til fordi folk prioriterer ulikt. Ingen er motstander av at virksomheter er innovative, tar i bruk ny teknologi og øker produktiviteten på den måten. Det kan derimot være sterk uenighet om andre typer virkemidler som kan presenteres som tiltak for å øke produktiviteten.

Unio er kritiske til at Produktivitetskomisjonens arbeid kan brukes til å innføre mer markedstenkning, mer anbud, dårligere arbeidstakerrettigheter, dårligere pensjonsrettigheter og en svekkelse av partenes innflytelse i den norske arbeidslivsmodellen. F.eks. kan det som kan virke fornuftig fra et konkurransesynspunkt være det stikk motsatte fra et mer overordnet samfunnssynspunkt.

Unio er derimot sterk tilhenger av å få mer velferd ut av våre samlede ressurser. Vi må gjøre mer for å sikre sysselsetting, inntekt, velferd og fellesverdier. Dette gjør vi best ved å videreføre vår arbeidslivsmodell og sikre en rettferdig inntektsfordeling.

Produktivitetstutviklingen

Norge er ikke alene om å ha hatt relativt svak utvikling i produktiviteten det siste tiåret. Svakere utvikling har vært regelen i mange land.

Unio fant det derfor påfallende at både statsminister og finansminister når Produktivitetskomisjonen ble opprettet, påsto at produktivitetstutviklingen var svak under den forrige regjeringen og i den forbindelse bl.a. viste til at reallønnene hadde økt mer enn produktiviteten. På den måten underslo regjeringen at det var de særlige bytteforholdsgevinstene som var årsak til denne forskjellen. Hvis arbeidstakerne ikke hadde fått sin del av bytteforholdsgevinstene i denne perioden ville inntektsfordelingen bli forrykket og kapitaleierne ville sittet igjen med en større andel av verdiskapingen. Dette ville vært i strid med frontfagsmodellen, det ble bl.a. slått fast av Holden III-utvalget. Unio registrerer at Produktivitetskomisjonens beskrivelse og analyse støtter dette synet.

Unio viser til at fastlands-Norges produktivetsnivå målt ved verdiskaping per timeverk fortsatt ligger godt over nesten alle land vi pleier å sammenligne oss med. Videre er det viktig å ha en bred tilnærming til problemstillingen. Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppkjørene legger f.eks. til grunn en vid definisjon av begrepet konkurransevne, en annen måte å måle vår relative produktivitet på. Lave kostnader alene er ikke nok. Så lenge vi har høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og god lønnsomhet er vi konkurransedyktige i følge TBU. Økningen i arbeidsledigheten det siste året er derfor urovekkende.

Unio mener også at en bred tilnærming må vektlegge at allmenndannende kunnskap og generiske ferdigheter (overførbare ferdigheter, livslang læring, evne til å stille kritiske spørsmål, til å se ting på tvers av fag) – også innenfor yrkesfag og profesjonsutdanninger – har gitt oss arbeidstakere som tenker selvstendig, som tar raske beslutninger, tenker tverrfaglig, jobber godt i team mv. Her scorer Norge høyt i internasjonale sammenlikninger.

Nærmere om produktivitetstutviklingen

Utviklingen i arbeidsproduktiviteten i de markedsrettede fastlandsnæringene i Norge siden begynnelsen av 70-tallet er vist i tabell 1.

Tabell 1: Vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæring, gjennomsnittlige årlige vekstrater i prosent

	Bruttoprodukt andel 2013	1971-2013	1971-1995	1996-2005	2006-2013
Markedsrettet virksomhet i					
Fastlands-Norge	100,0	2,3	2,5	3,0	0,8
Industri	14,2	1,8	1,6	2,8	1,0
Annen vareproduksjon	18,4	2,5	3,6	1,6	0,2
Privat tjenesteyting	67,4	2,3	2,3	3,4	0,8

Kilde: SSB og Produktivitetskomisjonen

Tabell 1 viser at arbeidsproduktiviteten i industrien har vært 2,3 pst i gjennomsnitt for hele perioden 1971-2013. Den har vært høyere i perioden fram til 2005 og lavere etterpå. Flere forhold forklarer disse forskjellene:

- Store bytteforholdsgevinster, høye priser på råvarer som vi selger og lave priser på importerte varer, forklarer mye av den meget høye produktivitetsveksten i årene før 2005. Bytteforholdsgevinstene ga i perioden 1996-2005 en forsterket vekst i våre samlede inntekter, noe som igjen ble målt som økt arbeidsproduktivitet.
- Den lave gjennomsnittlige arbeidsproduktiviteten i årene rett etter 2005 kan forklares med meget sterk vekst i sysselsettingen i 2006 og 2007 målt i antall timeverk.
- I 2008 slår finanskrisa inn, produksjonen dempes i mange næringer, men godt stillingsvern, en aktiv penge- og finanspolitikk og en utbredt holdning at krisa ville være kortvarig gjør at bedriftene beholder arbeidskraften. Lønnsomheten går ned og produktiviteten går ned (produktivitetsveksten blir negativ).
- Etter 2012 er veksten i arbeidsproduktiviteten igjen opp mot sitt gamle nivå. Det viser Produktivitetskomisjonens tall for markedsrettet virksomhet for 2012 og 2013, det samme viser TBUs siste tall for bruttoprodukt per timeverk i industrien for 2014 som ligger på 2,3 pst (TBU 30. mars 2015).

Produktivitetskomisjonen sier naturlig nok ikke noe om hvor høy de tror produktivitetsveksten vil være framover. Kommisjonen nøyer seg med å referere en del internasjonal forskning, og denne er langt fra entydig. Aldringen i befolkningen vil trekke ned veksten i BNP per innbygger, men ikke i samme grad arbeidsproduktiviteten målt som vekst i BNP per timeverk. IKT-innovasjoner vil framover kunne gi betydelig økte inntektsforskjeller fordi den økte produktiviteten ikke som tidligere følges av en tilsvarende vekst i sysselsetting og medianinntekt osv.

OECD anslår i sine vekstscenarier mot 2060 at BNP per innbygger vil ligge mellom 1½ og 2 pst per år hvorav økt produktivitet og økende utdanningsnivå forklarer det aller meste.

Piketty (2014) ser for seg et fall i produktiviteten grunnet kraftig oppbremsing i befolkningsveksten utover i dette århundre, samt at potensialet for teknologisk opphenting for land bak teknologifronten (teknologifronten: de landene som ligger lengst framme i den teknologiske utvikling) etter hvert vil bli uttømt. Piketty anslår at veksten i produktiviteten i teknologifronten vil være begrenset til 1¼ pst per år.

Unio vil særlig peke på den klare sammenhengen som «alle» peker på som en forutsetning for økt produktivitet. Skal en klare å utnytte de muligheter som ny teknologi og innføring av IKT gir, må utdanningsnivået være høyt. Her har vi fortsatt store utfordringer selv om Norge på mange områder så langt har klart å utnytte fordelene av ny teknologi på en måte som har bidratt til økt effektivitet og økt velferd.

Tilgang på arbeidskraft og produktivitet

Produktivitetskomisjonen har en grundig analyse av utviklingen i bygge- og anleggsnæringen som har opplevd stor vekst, men svak produktivitetutvikling i mange år. Dette ses bl.a. i sammenheng med den store arbeidsinnvandringen som har gitt virksomheter i disse næringene, særlig i byggevirksomhet, mulighet til å holde lønningene nede både p.g.a. det store tilbudet av arbeidskraft etter østutvidelsen i EU og det store omfanget av sosial dumping i disse næringene. Utviklingen i byggenæringen er en av forklaringsfaktorene bak den svake produktivitetutviklingen i markedsrettet virksomhet det siste tiåret.

Unio har bedt kommisjonen utvide denne analysen til flere sektorer, f.eks. barnehagesektoren og helse- og sosialsektoren. Disse sektorene er rett nok bare delvis «markedsrettet», men resonnementet skulle likevel være det samme. Relativt stor vekst i næringer med lav lønn sammenliknet med gjennomsnittet i arbeidsmarkedet vil, alt annet likt, trekke verdiskapingen per arbeidet time ned i makro og dermed gi redusert produktivitetsvekst.

Sammenlikner vi tall fra Nasjonalregnskapet over årsverk for bygg og anlegg og for helse- og omsorgstjenester ser vi at antall helse- og omsorgsårsverk fra 2003 til 2014 har vokst med 131 000, nesten en tredel av samlet vekst i perioden (465 000 årsverk) og over dobbelt så mye som veksten i bygge- og anleggsvirksomhet (61 000 årsverk). Veksten i helse- og omsorgstjenester har i perioden vært 41 prosent, like høy som den prosentvise veksten i bygge- og anleggsvirksomhet, den tilsvarende veksten for barnehageansatte har vært hele 70 pst fra 2003 til 2014 (31 000 årsverk, tall fra sysselsettingsstatistikken SSB).

Poenget er ikke her å ta kampen om lønnsnivåene i deler av offentlig sektor, men å påvise at vel så sterke utviklingstrekk som de som har «rammet» bygge- og anleggsnæringen slår inn som følge av veksten i viktige deler av det offentlige tjenestetilbudet hvor lønningene ligger godt under det gjennomsnittlige lønnsnivået i samfunnet. Gjennomsnittslønna for ansatte i helse- og omsorg i institusjonssektoren er i 2014 på 87 pst av gjennomsnittslønna for alle ansatte i samfunnet og for ansatte i barnehagene ligger nivået på 75 pst av gjennomsnittet for alle.

Når mye av veksten i sysselsettingen framover må komme i helse- og omsorgssektoren, og de relative lønningene opprettholdes, vil denne utviklingen bidra til ytterligere press på produktivitetsveksten i makro per definisjon. Det er viktig å være klar over disse sammenhengene. Kommisjonen viser i sin rapport at det er en beregnet ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidstakere med bachelor-grad innen helse- og omsorg på hele 55 000 i 2030. Unio forventer at Produktivitetskomisjonen i sitt videre arbeid både analyserer utviklingen i produktiviteten i lys av hvilke grupper av arbeidstakere som relativt øker mest, samt ser på hvilke muligheter for økt produktivitet som ligger i disse gruppernes avlønning og sammensetning av kvalifikasjoner.

Institusjonelle forutsetninger for produktivitetsvekst

Under overskriften «Institusjonelle forutsetninger for produktivitetsvekst» refererer kommisjonen meget kort til norsk og internasjonal forskning på området. Fra et norsk synspunkt er debatten om hvordan den nordiske modellen og den norske arbeidsmarkedsmodellen i særdeleshet bidrar til innovasjon, produktivitet og velferd viktig.

Den norske arbeidslivsmodellen

Unio mener det er overraskende hvor lett Produktivitetskommissjonen hopper over denne debatten. Selv om forsvarerne av den norske arbeidslivsmodellen refereres, tar kommisjonen ikke stilling, og den kommer ikke med forslag som kan styrke en modell som er under stadig press fra sterke markedskrefter, stor arbeidsinnvandring og politikk som gir større forskjeller og større makt til arbeidsgiversiden.

Ingen er motstander av at en privat bedrift eller et sykehus tar i bruk ny teknologi og øker produktiviteten på den måten. Det kan derimot være sterk uenighet om andre typer politiske virkemidler som kan pakkes inn som tiltak for øke produktiviteten.

Denne uenigheten er ofte knyttet til interessemotsetninger mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Endringer i rammebetingelsene på arbeidslivsområdet kan derfor isolert sett framstå som produktivitetsfremmende tiltak, mens de sett i en større sammenheng kan ha motsatt virkning dersom arbeidslivsmodellen endrer karakter og gir arbeidsgiversiden større makt og ensidig styringsrett over arbeidet. Det som kan virke bedriftsøkonomisk lønnsomt for noen trenger ikke alltid være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det som kan virke produktivitetsfremmende i den enkelte virksomhet trenger ikke alltid fremme produktiviteten i samfunnet som helhet.

Tillit og godt samarbeid mellom arbeidslivets parter har stor betydning for produktiviteten fordi prosesser går lettere, transaksjonskostnadene blir lavere, informasjon og kunnskap flyter lettere, kompleksitet i prosesser reduser osv. Landsomfattende og kollektive tariffavtaler er i seg selv et godt virkemiddel mot «tidstyver» og for god effektivitet.

Mangelen på tillit til andres arbeidsytelser krever kontrollordninger. Det koster både i innsats, tid og penger. Høy generalisert tillit i et samfunn og fravær av korrupsjon vil således ha klare positive konsekvenser for produktiviteten i et samfunn.

Arbeidsgivere undergraver modellen

Vi ser klare tendenser til sosial dumping og lavl nnskurransse, tariffshopping, kutt i pensjonsrettigheter mv. Klassiske arbeidsgiverstandpunkter er på offensiven. Vi må skille mellom hva som øker produktiviteten og lønnsomheten for en virksomhet, hvor arbeidsgiver ofte ensidig jakter lavere kostnader og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er det siste som skal være rettesnora. Lavere lønn og dårligere pensjonsordninger gir ikke økt produktivitet, det bare endrer fordelingen av inntekt mellom arbeid og kapital. Et stadig større innslag i økonomien av arbeidsplasser med lav lønn bidrar tvert om til lavere produktivitet og lavere vekst.

Unio viser til at Holden III-utvalget la avgjørende vekt på at den koordinerte lønnsdannelsen som foregår gjennom de sentrale oppgjørene i Norge bidrar positivt til høy produksjon, høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Denne modellen er under stadig press fra arbeidsgivere som ønsker en større del av kaka, fra arbeidsgivere som ønsker større fleksibilitet (større lønnsforskjeller og større styring over arbeidstida) og fra arbeidsgivere som ønsker å holde igjen lønnsveksten i offentlig sektor.

Unio mener det er viktig at arbeidstakerne klarer å ta ut «sin del» av produktivitsveksten slik vi til nå har klart i Norge til forskjell fra en rekke andre land. Det følger av vår arbeidslivsmodell og frontfagsmodellen at både arbeidstakere i industrien og andre arbeidstakere i privat og offentlig sektor over tid skal ha en reallønnsvekst som tilsvarer produktivitsveksten i industrien. Innenfor modellen må det også være rom for endringer i relative lønninger.

Teknologiske endringer, færre ansatte i industrien, færre tradisjonelle arbeidere og flere funksjonærer, internasjonaliseringen og ikke minst arbeidsinnvandringen og lavlønnskurransen trekker alle i retning av større forskjeller i privat sektor. Mange arbeidsgivere tenker kortsiktig profitt og ser ikke nytten i de resultatene vår arbeidslivsmodell gir. Arbeidsgivere i offentlig sektor er på rask vei i samme lei, konkurranseutsetting, anbud og pensjonsdumping river opp offentlig sektor som et «fredet» tariffområde for sosial dumping. Tariffavtaler settes under press. Pressede kommunebudsjetter gjør det ikke lettere.

Myndighetene må aktivt støtte arbeidslivsmodellen

Unio mener at myndighetene i en slik situasjon må føre en politikk som balanserer, demper og motvirker de underliggende trendene ved kraftige tiltak mot sosial dumping i alle sektorer. Det må hegnes om offentlig sektor som sosial-dumping-fri-sone, hovedorganisasjonenes rolle i arbeidslivet må styrkes og det må oppmuntres til arbeidstidsregulering i tariffavtaler.

Sosial dumping av lønns- og arbeidsvilkår har blitt et problem i store deler av det norske arbeidslivet. Unio vil understreke at sosial dumping både rammer de ansatte, og skaper ulike konkurranseforhold mellom virksomhetene. Det er derfor viktig at både arbeidstakere og arbeidsgivere støtter opp om arbeidet for å hindre virksomheter i å dumpe lønns- og arbeidsforhold under det nivået ansvarlige parter har avtalt i tariffavtalene. Unio mener at arbeidet mot sosial dumping må styrkes og at hovedsammenslutningene og det organiserte arbeidslivets rolle generelt må styrkes. Bred tariffavtaledekning og allmenngjøringsordningen sikrer like vilkår og er det beste hinder mot sosial dumping.

Offentlige virksomheter og myndigheter må ta et større ansvar for å følge opp vikarbyråer og selskaper som leier ut arbeidskraft eller utfører oppdrag etter anbudskonkurranser. Unio krever at private virksomheter som utfører offentlige velferdstjenester som resultat av anbud, utleie eller konkurranseutsetting, skal forpliktes på de materielle vilkår i hovedtariffavtalen som gjelder for virksomhetens egne ansatte, herunder pensjonsordningen. Det samme må gjelde der samfunnet har valgt å la private aktører ha ansvar for en vesentlig del av tjenesteproduksjonen; jf. barnehage- og barnevernssektoren. På denne måten kan det bl.a. sikres at

anbudskonkurranser foregår på andre betingelser enn dårligere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som ikke gir noe selvstendig bidrag til økt produktivitet.

Lønningene må følge veksten i produktiviteten

Høy organisasjonsgrad, landsomfattende tariffavtaler, små inntektsforskjeller og høy tillit er sider ved den norske arbeidslivsmodellen som er sterkt undervurdert når det høye produktivitetsnivået skal forklares i Norge. Det er derfor viktig å videreføre en politikk som opprettholder og styrker disse sidene ved modellen. En politikk som bidrar til redusert tillit, endrede maktforhold i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene i favør av arbeidsgiverne går i feil retning. Det vil over tid også svekke arbeidstakernes mulighet til å «ta ut» sin rettmessige del av veksten i økonomien, slik vi har sett i en rekke land hvor reallønnsveksten for arbeidstakerne i tiår på tiår har blitt hengende etter utviklingen i arbeidsproduktiviteten med det resultat at eierne har kunnet øke sin andel av verdiskapingen i samfunnet.

FN-organisasjonen ILO har ved flere anledninger, senest i desember 2014 i Global Wage Report 2014-15, påpekt at verdens arbeidstakere i en årrekke har tapt kampen om verdiskapingen. Nesten all produktivitetsvekst har tilfalt kapitaleierne. Både i Europa og ellers i verden ser vi at lønningene holdes nede for å bedre konkurranseevnen i det enkelte land. Tyskland fulgte denne linjen i mange år. Siden 1999 har arbeidsproduktiviteten i de vestlige land økt med 17 pst, mens reallønningene bare har økt med 6 pst.

En politikk som lar kapitaleierne stikke av med mesteparten av produktivitetsveksten er ikke opprettholdbar over tid, og den gir økt ulikhet. Dette synet har fått økt oppmerksomhet etter debatten om Kapitalen i det 21. århundre av Thomas Piketty. Flere har nå forståelse for hvor viktig det er at lønningene må følge veksten i produktiviteten, ikke bare fordi det er rettferdig og gir en likere fordeling, men også fordi det gir bedre og jevnere økonomisk vekst og bedre mulighet for å opprettholde sysselsetting og velferd.

Innovasjon og entreprenørskap

Forsknings- og utdanningspolitikken er sterkt koblet til næringspolitikk og en forutsetning for å kunne løse sentrale samfunnsoppgaver. Det er gjennom forskning og innovasjon at offentlig og privat sektor må fornyes. Et godt utbygd forsknings- og utdanningssystem med større grad av langsiktighet i forskningssatsingen, er dermed et viktig virkemiddel for å fremme innovasjon og økning i produktiviteten.

Forskning

Unio vil understreke betydningen av forskning på og i offentlig sektor, som vil kunne bidra til å øke både kvaliteten og produktiviteten på tjenestene. Unio har gjennom mange år arbeidet for å få på plass en ordning med offentlig phd, etter modell av nærings-phd. En slik ordning er nå endelig i ferd med å bli etablert, og Unio har store forventninger til at ordningen kan bidra med ny og viktig kunnskap om god og effektiv profesjonsutøvelse, og innovasjonsaktiviteter i offentlig sektor.

Det er viktig at forskningssystemene våre er produktive i den forstand at de bidrar til mest mulig ny innsikt og kunnskap med de ressursene som er til disposisjon. I likhet med helsesektoren og utdanningssektoren vil det også når det kommer til forskning, være nødvendig å knytte produktivetsbegrepet til kvalitet. I tillegg kommer det aspektet at avkastningen av forskning, i form av for eksempel banebrytende forskningsgjennombrudd, ofte kan ligge langt fram i tid.

Det er behov for en økning i FoU investeringene og et mer langsiktig perspektiv i forskningsprosjekter og kunnskapsproduksjon, slik at mer tid brukes på forskning og mindre tid på søknadsskriving. Det er også behov for styrking av grunnbevilgningen til forskningsinstitutter som har en viktig rolle i grenselandet mellom akademia og næringsliv. Videre må forskningsinnsatsen styrkes der Norge har særlige fortrinn som f.eks innenfor marin forskning og havbruksnæring.

Kobling mellom forskning, innovasjon og næringsliv

Norge trenger bedre koblinger mellom innovasjon og kompetanse for å sikre fremtidig verdiskaping. Samarbeidet og mobiliteten mellom forskningsinstitusjoner og arbeids- og næringsliv må økes for å bedre næringslivets evne til å nyttiggjøre seg ny forskning og kompetanse. Tilskuddsbaserte ordninger for forskning i næringslivet må bedres og ordninger med offentlige risikomidler etableres. En styrking og videreutvikling av innovasjonsprogrammer i NFR er nødvendig, sammen med styrking og videreutvikling av Skattefunn- ordningen, FORNY - programmet og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA).

Forskning og innovasjon har gjerne som målsettinger å utvikle patenter, produkter og etablere ny virksomhet, men er også en forutsetning for produktivitetsøkning i form av resultater som bedre medisinsk behandling, bedre undervisning i skolen og mer effektiv offentlig saksbehandling. Investeringer i FoU gir avkastning i form av høyere BNP, flere arbeidsplasser og bedre helse og velferd. Nivået på forskningsinnsatsen i Norge må være på linje med land vi samarbeider med og må ha et omfang og kvalitet som gir norske forskere tilgang til den internasjonale forskningsfronten.

Konkurransen og regulering

Produktivitetskomisjonen foreslår en rekke tiltak for å styrke konkurransen i næringslivet og mellom offentlig og privat sektor, alt ut fra tankegangen om at «konkurransen er en viktig drivkraft for produktivitet». Unio vil peke på at ikke alle forslagene og «påpekningene» av uheldige konkurransehindrende reguleringer treffer like godt.

Offentlig tjenestepensjon

Produktivitetskomisjonen gjentar Konkurransetilsynets ofte uttalte kritikk av det offentlige tjenestepensjonsmarkedet. Unio ber kommisjonen ta en ny gjennomgang av denne argumentasjonen.

Produktet offentlig tjenestepensjon er for det første definert og konkretisert i hovedtariffavtalene i offentlig sektor (kommune og sykehus). Det er et ytelsesprodukt som forutsetter at kun livselskap kan tilby det. Stordriftsfordelene er åpenbare. Et godt

drevet selskap som KLP har nå administrasjons- og forvaltningskostnader som samlet er nede på 0,23 prosent av forvaltningskapitalen (2014), langt under det Storebrand og DNB kunne vise til de årene de var i dette markedet, og milevidt under tilsvarende kostnader i private tjenstepensjonsordninger hvor kostnadene ofte er godt over 1 prosent. Kostnadene spiser av den avkastningen som skal betale pensjonene. Ett prosentpoeng lavere avkastning gir om lag 20 prosent lavere pensjon etter 40 år. Det er her Konkurransetilsynets og Produktivitetskomisjonens bekymring bør ligge.

Kommisjonen gjengir også argumentasjonen om at det er manglende krav til at offentlige tjenstepensjonsordninger skal ut på anbud. Dette er direkte feil. Den gang de to selskapene Storebrand og DNB var i dette markedet, var det mange kommuner som hvert år gikk på anbud, men som begge sider i det partssammensatte styret i Pensjonskontoret ofte uttalte var det egentlig ikke nødvendig, med et likt produkt (klart definert i hovedtariffavtalene) ville det vært nok om en kommune var på anbud og testet «markedet» for alle andre kommuner. Så lenge Storebrand og DNB hadde så mange kommunekunder som de hadde, var kollektivene i de tre selskapene like dyre eller billige å forsikre, dette understreker at pensjon først og fremst er sparing og at slike produkter ikke bør underlegges den vanlige konkurranselogikken.

Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon kokte ned til hvem som klarte å utnytte stordriftsfordelene best og hvor høy avkastning selskapene klarte å få på pensjonskapitalen. KLP hadde de laveste administrasjons- og forvaltningskostnadene. KLP var også i mange år bedre på avkastning enn Storebrand og DNB. Dessuten vet partene i kommunal sektor som gjennom Pensjonskontoret har til oppgave å overvåke selskapene som leverer offentlig tjenstepensjon til kommunene, at ikke alle aktører i dette markedet aksepterte at produktet var definert i Hovedtariffavtalen. Det førte til unødvendige konflikter og mye unødvendig arbeid for kommuner og selskap. Denne erfaringen viser også at pensjon ikke bør overlates til ledelsen i virksomhetene alene. De blir ofte offer for selskapenes og pensjonsrådgivernes «råd». Det samarbeidet som har vært mellom partene i Pensjonskontoret viser at en bred ordning som offentlig tjenstepensjon best ivaretas i et samarbeid mellom partene i arbeidslivet, kommunene og ansvarlige livselskap.

Det er også en utbredt oppfatning at konkurransen i dette markedet nå er borte og at KLP er eneste tilbyder. Det er en sannhet med store modifikasjoner. For flere kommuner kan egen pensjonskasse eller en interkommunal kasse være et reelt alternativ og konkurrent til KLP. KLP må fortsatt måles på avkastning og administrasjons- og forvaltningskostnader. Nå er det naturlig å gjøre denne sammenlikningen mot de største pensjonskassene i det kommunale marked.

Kommisjonen viser også til at Storebrand og DNB trakk seg ut av det kommunale tjenstepensjonsmarkedet fordi bl.a. premieutjamningsordningen favoriserte den etablerte aktøren. Storebrand og DNB ville helst endre produktet offentlig tjenstepensjon slik at det liknet mest mulig på de ytelsesproduktene de kjente fra privat sektor slik at prisingen av produktet kunne gjøres mer individuell for den enkelte kommune. De hadde store problemer med at Hovedtariffavtalen fastslo at alle forsikringsbare ytelser skulle gjennomsnittsberegnes for hele kollektivporteføljen, for det enkelte selskap. Gjennomsnittsberegning av premien sikrer kjønns- og aldersnøytrale premier, noe som står høyt på den politiske dagsorden i Norge og internasjonalt. Det hindrer diskriminering p.g.a. kjønn og alder, og alle kommuner i

samme fellesskap betaler den samme premien for pensjon uavhengig av om deres ansatte er gamle eller unge, kvinner eller menn.

Det Produktivitetskomisjonen skulle bry seg om er konkurransen i det private tjenestepensjonsmarkedet. Her er Storebrand og DNB store, gebyrene høye og administrasjons- og forvaltningskostnadene store. Hvis konkurranse er en drivkraft for produktivitet må prisene i det private tjenestepensjonsmarkedet være et hinder for økt produktivitet.

Konkurranse på like vilkår og «nøytral moms»

Produktivitetskomisjonen mener at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelig for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Unio vil i den forbindelse peke på at tiltak som har som formål å sikre «lik konkurranse» fra et næringslivsperspektiv ofte kan føre til ulik konkurranse sett med offentlig sektors øyne.

Regjeringen har nylig åpnet statsforvaltningen og sykehusene for mer konkurranse ved å innføre en såkalt «nøytral moms». Det vil nå være mer lønnsomt for offentlige virksomheter å få oppdrag utført av konsulenter og oppdragstakere enn egne ansatte sammenliknet med hva det var før, når private aktører måtte fakturere moms på de tjenestene de leverte til offentlig sektor. Videre trekker kommisjonen fram at private aktører de siste to tiårene gjennom anbud drifter flere offentlige tjenester. Kommunale sykehjem nevnes spesielt.

Det som er «riktig» og «rettferdig» fra et konkurranseperspektiv trenger derimot ikke være riktig og rettferdig i et samfunnsperspektiv. Økt bruk av private tjenesteleverandører slår ofte beina under selve konkurranseargumentet, resultatet blir ikke konkurranse på «like vilkår», men konkurranse om å kutte i de ansattes lønninger og pensjon for å vinne anbud.

Som Produktivitetskomisjonen har pekt på, dreier konkurranse med reduksjon i arbeidskraftkostnader seg ikke om økt produktivitet, kun om fordeling. Det er med andre ord konkurranse på de ansattes bekostning.

Videre ses det ofte bort fra store utgifter til gjennomføring av konkurranseutsetting og utgifter til oppfølging og kontroll av oppdragstakere. Flere ansatte som jobber for staten og sykehusene vil ha en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet, det kan gi mer sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, fortrenge etablert arbeidskraft og redusere skatteinngangen. På toppen av det hele vil konsulentbransjen ta sin del av kaka både når det gjelder inntekter og arbeidskraftsressurser som de ofte finner i offentlig sektor.

Arbeidstidsreguleringer og ansettelsesformer

Norske arbeidstakere og norsk fagbevegelse har lang tradisjon for å arbeide med produktivitetsspørsmål i samarbeid med virksomhetene og arbeidsgiverorganisasjonene. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor. Vi har lang tradisjon for å ta i bruk ny teknologi selv om det skulle føre til færre ansatte. Overgangene fra akkordlønn til fastlønn har bidratt til økt produktivitet. Sterkere

stillingsvern og fast ansettelse som hovedregel har gitt bedriftene og arbeidstakerne økte incentiver til å bygge humankapital som igjen har bidratt til økt produktivitet. Denne positive tradisjonen er resultat av et godt samarbeid mellom partene på den enkelte virksomhet og mellom organisasjonene i arbeidslivet.

Sett utenfra er dette kompromisset mellom arbeid og kapital en vinn-vinn-situasjon for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Modellen forutsetter informasjon, deltakelse, innflytelse og forhandlingsmakt for arbeidstakersiden, styrerepresentasjon og avtaler om medbestemmelse. Samlet forutsetter den norske arbeidslivsmodellen at maktbalansen mellom arbeid og kapital ikke rokkes for mye og at myndighetene gjennom den økonomiske politikken bidrar med en aktiv sysselsettingspolitikk, et økonomisk sikkerhetsnett for den enkelte og en fordelingspolitikk som utjamner inntektsforskjeller. Begynner en å rive i enkeltelementer i modellen, kan hele modellen rakne.

Det er på denne bakgrunn vi må vurdere en del av de endringer som skjer i norsk arbeidsliv i dag, også ønsket fra flere om å «myke opp» arbeidstidsordninger og åpne for flere midlertidige ansettelser.

Nærmere om arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljøloven er en vernelov som skal sikre arbeidstakerne et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, herunder arbeidstidsordninger som er forutsigbare og som ivaretar arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet. Lovgiver har tidligere vært opptatt av at arbeidstidsspørsmål så langt som mulig bør håndteres av arbeidslivets parter, enten på den enkelte arbeidsplass, eller på et mer overordnet nivå. Dette har gitt den nødvendige fleksibilitet og sørget for en jevnbyrdighet i beslutningsprosessene. De forslag regjeringen nå er i ferd med å gjennomføre og ønsket fra Produktivitetskomisjonen om å myke opp arbeidstidsreguleringene, vil svekke partenes rolle. Unio mener at dette bryter med grunnleggende tenkning for hvordan vi løser arbeidstidsspørsmål i Norge.

Kommisjonen antyder at sentrale arbeidstakerorganisasjoner stopper arbeidstidsordninger som arbeidstakere og lokale tillitsvalgte ønsker. Det anføres også at dagens unntakspraksis er tidkrevende og byråkratisk. Unio er ikke enig i en slik virkelighetsbeskrivelse. Dagens lovverk åpner for å gjøre vidtrekkende unntak fra lovens hovedregler for å etablere ordninger tilpasset ulike virksomheter og behov. Unntak etableres i dag i stort monn, i form av lokale og sentrale avtaler om lengre timetall per dag, per uke og kortere hviletid. For å verne arbeidstaker mot uheldige belastninger og for å ivareta sikkerhetshensyn, stiller imidlertid loven krav om en fremgangsmåte som skal sikre at slike arbeidstidsordninger etableres etter grundige vurderinger og innenfor trygge rammer.

De nye reglene som snart trer i kraft på dette området, bygger ned dette vernet. De bygger etter vår oppfatning på et konstruert behov, idet man legger til grunn at mange alternative arbeidstidsordninger blir stoppet av sentrale fagforeninger. Dette er det svært dårlig belegg for å hevde. F.eks. er de aller fleste søknader om bruk av langvakter i turnus blitt innvilget, noe som også fremkommer i Fafos rapport fra 2010. Endringene vitner derimot om en sterk mistillit til sentrale fagorganisasjoner, og en holdning om at organisasjonene primært har en annen agenda enn å ivareta helse-, miljø- og

sikkerhetshensyn for medlemmene. Forslagene vil jevnt over ikke føre til forenklinger, snarere det motsatte. De vil bidra til økt byråkratisering.

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

Unio viser også til at Fafo på oppdrag for Arbeidsdepartementet, har undersøkt hvordan fagforeninger med innstillingsrett praktiserer adgangen til å inngå avtaler om unntak fra arbeidstidsreglene. Av rapporten fra 2010 fremgår det at de fleste avtalene som inngås bygger på lokale behov og initiativ, og at de sentrale organisasjonene sjelden avslår slike søknader.

Deltidsutfordringen

Unio deler kommisjonens syn på at deltid er forbundet med en rekke uheldige konsekvenser, herunder dårligere kontinuitet i tjenestene og økte ressurser til personaladministrasjon mv. Unio er således enig med kommisjonen i at en organisering rundt flere heltidsstillinger vil kunne gi produktivetsgevinster.

Sentrale myndigheter og arbeidslivets parter har gjennom flere år hatt fokus på å redusere deltid. Unio vil fremheve to forhold som særlig gjør seg gjeldende i helsesektoren og som etter vår oppfatning bidrar til å opprettholde en deltidskultur.

I helsesektoren er det lang tradisjon for å organisere driften rundt bruk av deltidstillinger. Norsk Sykepleierforbunds utlysningsundersøkelse fra 1. kvartal 2014, viser at bare 31 prosent av ledige sykepleierstillinger ble utlyst som heltidsstillinger. Et stort antall deltidstillinger gir arbeidsgiver fleksibel tilgang på arbeidskraft ved sykefravær og annet fravær som det ikke er planlagt for. Deltidsansattes merarbeid/ekstravakter utløser i mange tilfeller ikke overtidsbetaling, og for virksomheten blir dette en billigere måte å få dekket arbeidskraftbehovet på enn ved bruk av overtid.

Organisering av drift rundt deltidstillinger skjer også som følge av bruk av nattevaktstillinger. Innenfor kommunehelsetjenesten er det mest vanlig med todelt turnus, dvs. arbeid på dag og kveld. I tillegg har man egne nattevakter, og disse er i all hovedsak deltidstillinger. Fordi nattarbeid er ansett for å være særlig belastende, har enkelte virksomheter også satt et «tak» på nattevaktenes stillingsstørrelse, slik at disse stillingene ikke skal være større enn f. eks. 60 prosent.

Et annet forhold som bidrar til å opprettholde en deltidskultur i helsesektoren er knyttet til forhold ved arbeidssituasjonen. Turnusarbeid er belastende og kan over tid gi seg utslag i helsemessige problemer. Tredelt turnus innebærer en særlig helserisiko på grunn av hyppige skift av døgnrytme, nattarbeid og kort hviletid ved overgang fra nattevakt til dagvakt. Nattarbeid er i seg selv særlig negativt fordi det virker inn på kroppens naturlige

søvn mønster og hormonsyklus. I tillegg til belastende arbeidstidsordninger fører høyt arbeidspress og manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser til at mange sykepleiere ikke makter å arbeide full stilling. For mange blir løsningen da å søke seg over i en deltidsstilling. I deltidsstatistikken vil denne typen deltidsarbeid fremstå som «frivillig» deltid, mens det i virkeligheten oftest er snakk om en tilpasning til en krevende arbeidssituasjon, bl.a. for å unngå sykemeldinger og for tidlig pensjonering.

I arbeidet med tiltak for å øke andelen fulltidsstillinger i helse- og omsorgssektoren er det etter Unios oppfatning helt nødvendig å se nærmere på de ovennevnte bakenforliggende årsaker som bidrar til å opprettholde en deltidskultur.

Økt produktivitet gjennom fleksibilitet og kreativitet

Kommisjonen drøfter hvorvidt produktiviteten kan bedres gjennom mer fleksibel bruk av arbeidskraften. Unio vil fremheve at flere grupper, bl.a. sykepleiere allerede arbeider svært fleksibelt, gjennom arbeid på ulike tider av døgnet og uken og på søn- og helgedager. Samtidig opplever disse gruppene et stadig og økende press på å arbeide mer/hyppigere i helger. Arbeid i helger og høytider oppleves både av mange som belastende og ubekvem, ikke minst i forhold til familie og øvrig sosialt liv. Unio vil fremholde at krav om økt fleksibilitet i form av mer helgearbeid for grupper som allerede har en belastende arbeidssituasjon og belastende arbeidstidsordning ikke vil være et klokt grep med sikte på å oppnå økt produktivitet. Tvert imot er det all grunn til å tro at mer belastende turnuser vil gi seg utslag i økt sykefravær, uførepensjonering og at flere «velger» deltidsarbeid.

Gode erfaringer med økt bemanning

Kommisjonen peker det på at det ut fra et produktivitetsperspektiv ikke er ønskelig å ha en grunnbemanning som er tilpasset høy etterspørsel eller høysesong. Unio vil fremholde at det innenfor helsesektoren er en gjennomgående utfordring at bemanningen ikke tar høyde for og er tilpasset de behov som jevnlig er til stede i virksomhetene.

Et noenlunde jevnt og kjent sykefravær, slik tilfellet er i de aller fleste virksomheter innenfor helsesektoren, bør isteden løses ved at man ved fastsettelse av grunnbemanning tar høyde for dette fraværet. I praksis kan dette gjennomføres ved at deltidsansatte får økt sin stillingsstørrelse. Ved sykefravær kan disse ekstra ressursene brukes til å dekke opp de ledige vaktene. Man oppnår på denne måten både bedre kvalitet og kontinuitet for brukerne gjennom bruk av kjent personale og slipper å bruke tid til å skaffe vikarer. Tiltaket vil også medføre redusert overtidsbruk.

Drammen kommune er en av arbeidsgiverne som har våget å ta i bruk dette tiltaket, som de har valgt å kalle «overbooking i turnus», innenfor pleie- og omsorg. Erfaringene er gode, både i med hensyn til arbeidsmiljø/sykefravær, kvalitet og innsparinger på overtid. Denne typen tiltak kan også gjennomføres i form av vikarpoolordninger, hvor arbeidstakerne ansettes i hele eller deler av stillingsstørrelsen for å tjenestegjøre i ulike enheter hvor det oppstår et vikarbehov. En viktig forutsetning for at slike ordninger skal kunne fungere tilfredsstillende, er at de ansatte får god opplæring i arbeid på de ulike enheter.

Et annet godt eksempel på tiltak som både bidrar til økt produktivitet og kvalitet, er Helse Bergens program med trainee-stillinger. Her ansettes nyutdannede sykepleiere i hele faste stillinger og inngår i et 2-årig program hvor de får grundig opplæring og oppfølging med sikte på å kunne arbeide på ulike spesialenheter i Helse Bergen. Noen av stillingene er bl.a. knyttet til et internt bemanningscenter. Trainee-ordningen betegnes som en suksess, og flere andre helseforetak er i gang med å etablere tilsvarende ordninger.

Eksempelene overfor viser at det er produktivetsgevinster å hente på å tenke nytt om organisering av arbeidstid innenfor helsesektoren. Tiltakene må imidlertid være tilpasset den virkeligheten og den arbeidssituasjonen som den enkelte yrkesgruppe står i.

Unio vil også vise til at Regjeringens program for reduksjon av ufrivillig deltid er ferdig evaluert av Fafo i disse dager. Erfaringer fra utprøving av mange ulike tiltak er ifølge Fafo den mest vellykkede siden ved programmet. Flere av prosjektene har også vist seg å ha en gunstig effekt på kvaliteten av tjenestene. Av tiltak som ble prøvd ut var bl.a. langvakter, vikarpool-ordninger, jobbing på tvers av enheter og ulike alternative turnuser. Mange av tiltakene frigjorde mer tid til ledelse og reduserte vikarbehovet. Om bemanning sier rapporten: *«For lav grunnbemanning er å spare seg til fant, øke arbeidsbelastningene og redusere tjenestekvaliteten. Dette er hverdagen i mange kommuner og helseforetak. Nesten alle programdeltakerne melder at tiltakene knyttet til økt grunnbemanning (planlagt bruk av forventede vikarutgifter) bidrar til redusert bruk av vikarer, og at dette i sin tur bidrar til bedre tjenestekvalitet.»*

Forebygging og produktivitet

Et element som kunne vært bedre belyst av kommisjonen er økt satsing på folkehelse og helsefremmende tiltak som ledd i arbeidet med å øke produktiviteten og måloppnåelsen i helse- og omsorgstjenesten. All erfaring tilsier at folkehelse er en avgjørende faktor i vurderingen av kostnadene tilknyttet helse- og omsorgstjenesten. Helse og omsorg dreier seg ikke bare om å behandle sykdom, men også å forhindre at man blir syk, og i senere instans, å lære folk å leve med den helsa og de sykdommene de har. Arbeidskraft og kompetanse er den viktigste ressursen vi har, å holde folk friske og i aktivitet må være en sentral del av produktivitetsarbeidet og et «billig» lavterskeltiltak på helseområdet.

Offentlig eierskap

Unio avviser Produktivitetskomisjonens tanker om å privatisere vannkraftproduksjonen. Det dominerende statlige og kommunale eierskapet til kraftressursene har tjent landet godt. Det er naivt å tro, slik kommisjonen foreslår, at private eiere kan drive kraftverkene mer effektivt og at grunnrenta i sektoren kan hentes inn gjennom en mer effektiv grunnrentebeskatning. All erfaring tilsier at en betydelig del av grunnrenta tilfaller eierne, det ser vi bl.a. fra petroleumssektoren hvor selskapene sitter igjen med store ekstraoverskudd selv om marginals-katten er 78 prosent.

Forslaget vil derfor føre til at en større del av inntektsstrømmen fra de evigvarende kraftressursene havner i lomma på utenlandske eiere som vil være de som har nok

privat kapital til å kjøpe kraftverkene. Om de så skulle klare å drive produksjonen noe mer effektivt vil det være småpenger sammenliknet med de betydelige verdiene som årlig vil forsvinne gjennom beskatningen. Disse pengene havner i dag gjennom det offentlige eierskapet i kommunale kasser og i statskassen. Unio er ikke mot at kraftverksbeskatningen skjerpes, det har vi krevd i flere år, men det bør gjøres innenfor dagens regime der det offentlige er dominerende eier.

Kommisjonens forslag innebærer omkamp om hjemfallsinstituttet som har stått som en bauta i norsk ressurspolitikk i over 100 år. I dag krever loven, etter at den ble EØS-tilpasset, at nye konsesjoner etter industrikonsesjonsloven (ikke småkraftverk) minst må ha to tredels offentlig eierskap. Et salg til private vil også innebære at store verdier selges på billigsalg. Vi har lang erfaring for at salg av vannkraftverk ikke klarer å oppnå de langsiktige riktige prisene for disse evigvarende verdiene. Mange kommuner skulle gjerne ha gjort om igjen salg i tidligere år. Grunnrenterressurser prises lavt, nedsalg er derfor dårlig samfunnsøkonomi.

Effektivisering av offentlig sektor

I historisk perspektiv har vi blitt flere og flere sysselsatte i tjenesteyting og færre i jordbruk og industri. Dette gjør det etter hvert vanskeligere å holde høyt trykk på produktivitetsveksten fordi tjenestenæringene er mer arbeidsintensive. Det er ikke like lett å erstatte mennesker med maskiner i eldreomsorgen som i industrien. Jo rikere vi blir, og jo mer vi omstiller oss bort fra produksjonsnæringer med store muligheter for produktivitetsvekst og økende kapitalintensitet, jo mer etterspør vi tjenester fra næringer og sektorer med større arbeidsintensitet og mindre muligheter for produktivitetsvekst. Unio mener at sammenlikninger av produktivitetsvekst og produktivitetsambisjoner mellom vareproduserende- og tjenesteproduserende næringer må ta høyde for disse forskjellene. Likevel er det viktig å holde stort press på produktivtetsarbeidet i tjenesteyting. I offentlig sektor likeså, fordi økt produktivitet her kan frigjør ressurser til annen offentlig tjenesteproduksjon.

Offentlig sektor viktig for næringslivet

Unio viser også til at offentlig sektor har stor betydning for den samlede produktiviteten i arbeidslivet. Offentlig sektor gir et avgjørende bidrag, som ikke alltid kan måles, til samfunnets verdiskaping gjennom oppbygging og forvaltning av humankapitalen. Fordi kvaliteten på tjenestene i offentlig sektor får betydning for produktiviteten i privat sektor, mener Unio at det er viktig at økt produktivitet i offentlig sektor ikke skjer på bekostning av kvaliteten på tjenestene.

Det er viktig at velferdstilbudene bygger på erfarings- og forskningsbasert kunnskap, og utføres av kompetente ansatte. Et offentlig utdanningssystem med høy kvalitet bidrar til en befolkning som kan gå inn i læringsintensive jobber og som i større grad kan dra nytte av læring på arbeidsplassen. God utdanning er nøkkelen til å delta i arbeidslivet og en nødvendig forutsetning for at et samfunn kan ta i bruk ny teknologi og øke produktiviteten.

Unio mener at Produktivitetskommissjonen må diskutere hvordan kvalitet kan inkluderes i selve produktivetsbegrepet når vi skal se på forutsettingene for produktivetsvekst i offentlig sektor.

Tillit til ansatte viktigere enn kontroll og rapportering

Det er store utfordringer knyttet til mål- og resultatstyringen i offentlig sektor. Systemene ender ofte opp med nokså altomfattende m lhierarkier, der alt skal nevnes og ingenting glemmes. Dette har gitt oss overdrevet detaljstyring på den ene siden, og massive rapporteringsregimer som tar mye ressurser på den andre siden. Vi har også eksempler på m lforskyvinger og alt for sterkt fokus på resultat som kan telles, også kvantitative resultat, framfor kvalitative.

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

Unio ser fram til at Produktivitetskommissjonen vil gå grundigere inn i disse problemstillingene i sitt videre arbeid. Tydeligere og færre mål, ressurser og økonomi til å nå målene, mindre detaljstyring og rapportering og ansatte med rett kompetanse og ansvar til å utføre oppgavene, vil gi økt produktivitet og bedre tjenester for innbyggerne.

Unio vil særlig trekke fram at private aktører som utfører oppdrag for det offentlige, må få klare rammebetingelser som sikrer de ansattes rettigheter på samme nivå som offentlig ansatte. Konkurransen må foregå på like vilkår. Unio viser til at Produktivitetskommissjonen mener at private aktører som mottar offentlig finansiering må bruke midlene til å utvikle gode tjenester og ikke til ekstraordinær fortjeneste for eier. Unio ber kommissjonen i sitt videre arbeid foreslå konkrete tiltak som kan sikre at private aktører som mottar offentlig finansiering, ikke bruker pengene til ekstraordinær fortjeneste for eier.

Kommunesektoren

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

Rett kompetanse gir økt produktivitet

Feil kompetanse gir lav produktivitet. Bruk av ufaglærte der kvalitet og sikkerhet tilsier personell med høyere kompetanse gir dårlig måloppnåelse og lav produktivitet i tjenesteproduksjonen. Unio mener det bør reises en diskusjon om hva som er riktig kompetanse og om hvor stor andel faglærte og eller høyskole- og universitetsutdannede det bør være innenfor ulike kommunale tjenester. For en del tjenester er det lovregulert – som skole og barnehage. Til tross for lovregulering er det dokumentert at mange kommuner ikke fyller lovens krav til kompetanse i disse stillingene. I barnehager jobber

tusener på dispensasjon fra lovkravet om førskolelærerutdanning, i skoler øker andelen uten lærerutdanning. Det er bekymringsfullt.

I deler av kommunehelsetjenesten er andelen leger, sykepleiere, ergoterapeuter og fysioterapeuter for lav. Innenfor helsetjenestene har Unio den oppfatning at minst 2/3 av nyansatte i helse- og omsorgssektoren skal ha høyere utdanning. Dette har også vært et politisk mål fra tidligere stortingsmeldinger, men er fortsatt et godt stykke unna realiteten i de fleste kommuner.

Våren 2011 la Telemarksforskning fram rapporten Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren (TF-rapport nr. 280 2011). En av konklusjonene i rapporten var at produktiviteten øker med økende andel årsverk med utdanning fra høyskole og universitet. Høykvalifisert arbeidskraft er mer effektiv og derfor mer lønnsom for kommunene. Et godt eksempel på dette er det tverrfaglige samarbeidet som foregår i kommuner der de har et systematisk arbeid med hverdagsrehabilitering.

Stort arbeidskraftsbehov i utdanning og helse og omsorg

Kommisjonen viser til at det er en beregnet ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter lærere med over 50 000 i 2030 og 55 000 med bachelor-grad innen pleie og omsorg. Mens det antas overskuddstilbud for de fleste andre utdanninger.

Unio vil trekke fram at lønn, arbeidsorganisering og arbeidstid vil være avgjørende faktorer for om vi lykkes med å rekruttere nok arbeidskraft på disse områdene. For arbeidsorganisering og arbeidstid viser vi til vår argumentasjon andre steder i høringssvaret.

Vi viser også til Holden III-utvalget som pekte på flere forhold som burde legges til rette for å finne løsninger på rekrutteringsutfordringene i helse- og omsorgssektoren, herunder en understrekning av at «Lønn er viktig for å kunne tiltrekke egnet arbeidskraft og for å kunne holde på kvalifiserte arbeidstakere». Unio vil understreke at lønn ikke må undervurderes i denne sammenheng, de lønnsforskjellene som er etablert mellom offentlig og privat sektor vil øke rekrutteringsutfordringene på flere områder i offentlig sektor i årene som kommer.

Mer tverrfaglighet i helse- og omsorgstjenestene

Unio mener at det ligger et vesentlig potensial i å organisere de offentlig finansierte helse- og omsorgstjenestene på en måte som tilrettelegger for mer og bedre tverrfaglig samarbeid.

Det er behov for større og mer robuste fagmiljøer med større tverrfaglig innslag som vil gjøre den kommunale helse- og omsorgstjenesten mer attraktiv for kompetent helsepersonell. Det kan dreie seg om et helsehus der for eksempel legevakt og hjemmesykepleie er forankret, i tillegg til for eksempel fagteam knyttet til oppfølging av kronikergrupper, palliasjon, lettere og moderate psykiske lidelser.

Det blir viktig at vi lærer av og klarer å spre de gode eksemplene fra kommuner som får til mye. Det er behov for en legetjeneste som er dedikert til å jobbe sammen med sykepleiere for å sikre kvalitet og effektivitet i den avanserte medisinske oppfølgingen i

hjemmesykepleie og heldøgnsomsorg, samt til å utvikle en mer bærekraftig oppfølging av kronikergruppene.

Det er behov for kontinuitet og tilstrekkelig faglig støtte til den medisinske oppfølging som utøves av sykepleiere i hjemmesykepleien og i heldøgns omsorg, samt knyttet til forsvarlig organisering av den kommunale akuttberedskapen. For å møte fremtidens utfordringer er det også behov for å øke statusen på helsefagarbeiderutdanningen og gi kompetanseheving gjennom fagskoletilbud.

Det er viktig ikke å se deltjenestene hver for seg. I allmennlegetjenesten er det for eksempel en høy pasientgjennomstrømning, men det foregår liten reell behandling. Dersom den kommunale legetjenesten var organisert nærmere omsorgssektoren, ville det bidratt til bedre helse- og omsorgstjenester og mindre ressursbruk i andre deler av helse- og omsorgstjenesten.

Øremerking og kvalitetsstandarder

Kommisjonen er skeptisk til øremerking av overføringer til kommunesektoren. Unio viser i den forbindelse at de øremerkede tilskuddene utgjør så lite som 5 prosent av sektorens samlede inntekter i 2014.

Unio mener tvert om at øremerking av tilskudd bør brukes i større grad, alternativt eller supplert med at flere tjenester får klare lovpålagte ressurs- eller kvalitetskrav. Et hovedproblem i dagens kommuneøkonomi er at flere av de lovpålagte tjenestene ikke får nok ressurser, og at dette tjenestetilbudet derfor ikke har en ønsket kvalitet. Dette kan enten gjøres med langt større grad av øremerking, eller enda klarere lovpålagte og spesifikke bemanningskrav med få muligheter til dispensasjon.

På denne måten vil vi oppnå to ting: Kommunene vil bli presset til i større grad å prioritere lovpålagte oppgaver. Videre vil øremerkingen eller ressurskravene synliggjøre på en langt tydeligere måte hvor store overføringer som trengs for at kommunene skal klare å levere de tjenestene som regjering og Storting mener at de skal gjøre. Vi er klar over at øremerking også har uheldige sider, men disse er ikke mer alvorlige enn den manglende prioritering som foregår i dag, og det til dels uverdige spillet som foregår mellom sentrale myndigheter og kommunepolitiskere som skylder på hverandre for mangler i det lovpålagte tjenestetilbudet.

Videregående opplæring og kommunestruktur

Kommisjonen har en rekke synspunkter på kommunestruktur som på de fleste områder støtter opp om regjeringens arbeid på området. Når det gjelder videregående opplæring mener Unio at det vil være utfordringer knyttet til å kunne opprettholde dagens brede tilbudsstruktur om opplæringen skal tilbys av både kommuner og fylkeskommuner i samme fylke. Unio mener tilbudet i videregående opplæring, spesielt de yrkesfaglige studieretningene, vil svekkes som følge av denne endringen, og at det på sikt vil påvirke produktiviteten negativt.

For å sikre både demokrati og likeverdighet i tjenestetilbudet, bør alle norske kommuner fortsatt ha den samme oppgaveportefølje. Unio er derfor uenig i regjeringens forslag om å overføre ansvaret for videregående opplæring til utvalgte store kommuner.

Utdanningssektoren

Kommisjonen mener at produktiviteten i grunnskole og videregående opplæring, samt høyere utdanning, er lav i internasjonal sammenheng, målt i form av ressursinnsats og måloppnåelse. Det sies videre at kvalitetssvikten i grunnskolen forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall og rekrutteringssvikt til realfaglige utdanninger.

Grunnopplæringa

Unio deler ikke kommisjonens virkelighetsbeskrivelser og konklusjoner om at produktiviteten er lav i norsk grunnopplæring. Beskrivelsen om at resultatene er dårlige og har blitt dårligere, gir på ingen måte et dekkende bilde av hva som skjer i norsk skole. Det virker som at kommisjonens konklusjoner er foretatt på grunnlag av kun noen av opplæringens målbare resultater, mens grunnopplæringens samfunnsmandat er langt bredere. Kommisjonens konklusjoner om resultater i grunnopplæring er trukket på grunnlag av resultater på noen få internasjonale undersøkelser og noen få indikatorer. Kommisjonen har videre ikke i tilstrekkelig grad vurdert betydningen av at grunnopplæringen har blitt tillagt stadig nye ansvarsområder, blant annet med forebyggende arbeid på vegne av samfunnet. Her vurderer ikke kommisjonen godt nok viktige årsaks- og virkningsforhold rundt produktiviteten i det norske utdanningssystemet.

Tidlig innsats og styrket lærerrolle

Unio mener at det generelt er behov for tiltak som kan videreutvikle kvaliteten i grunnskolen og det vil kreve langsiktig innsats. Vi har i likhet med kommisjonen, stor tro på tidlig innsats, men er uenig i at det skal løses ved å ta ressurser fra elevene på høyere årstrinn. Vi går i mot kommisjonens antydninger om å redusere grunnskolen med ett år.

Unio mener det er behov for å fortsette den langsiktige innsatsen som er satt i gang for å styrke læreryrkets anseelse, lønns og arbeidsvilkår. I denne sammenhengen er også tilgangen til etter- og videreutdanning sentral.

Unio er kritiske til kommisjonens forslag om endringer i arbeidsmarkedet til lærerne. Den konkurransetenkingen som kommisjonen legger til grunn for sine konklusjoner har potensielt svært store samfunnsmessige og individuelle ulemper. Konsekvensene av det som kommisjonen beskriver som «et mer velfungerende arbeidsmarked» innenfor utdanningssektoren kan være et større innslag av kommersielle aktører. Dette kan særskilt medføre redusert tilgang på de best kvalifiserte i utkanter hvor konkurransen ikke fungerer, og derfor ikke vil være lønnsdrivende. I tillegg vil den politiske og demokratiske kontrollen med vår viktigste samfunnsbyggende institusjon reduseres.

Arbeidstid

Det er godt dokumentert at norske lærere ikke underviser mindre enn kollegaer i andre land, blant annet i OECDs årlige publikasjon Education at a Glance. Blant de land vi gjerne sammenligner oss med er Norge blant de landene som binder mest av

arbeidstiden på arbeidsplassen. Den siste TALIS-undersøkelsen viser i tillegg at norske lærere bruker mer tid på samarbeid enn i de fleste andre deltakerlandene.

Lærertetthet

Kommisjonen mener at kostnadskrevede reformer uten effekt på kvaliteten har bidratt til å senke produktiviteten i grunnopplæringen, og peker spesielt på reformer som øker lærertettheten. Unio mener kommisjonen tar feil når den hevder at forskning viser at lærertetthet ikke har betydning for elevenes resultater. Forskning med høy kvalitet på dette området viser at det er særlig barn med de største læringsutfordringene som tjener på undervisning i mindre klasser og grupper. Flere viktige undersøkelser viser også at disse positive resultatene er varige, det vil si at det fører til at flere gjennomfører utdanning på høyere nivå og de tjener mer når de kommer ut i arbeidslivet.

Satsing på yrkesfagene

Kommisjonen peker på problemer knyttet til framtidig mangel på fagarbeidere i Norge, og på problemer med høyt frafall fra yrkesfaglige programmer i videregående opplæring. Unio deler bekymringene, men mener kommisjonens analyser og forslag til tiltak er mangelfulle. Det er åpenbart at målet må være å få flere elever til å fullføre med fagbrev, og at det er sammenheng mellom hvor mange vi utdanner innenfor de forskjellige yrkesfagene og arbeidslivets behov. De senere års økte tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft, samt enkelte bransjers dårlige omdømme med tanke på lønns- og arbeidsvilkår (vi har eksempler på sosial dumping i flere bransjer) bidrar til å svekke attraktiviteten til en rekke fagarbeideryrker og får ungdommen til å velge andre utdanningsløp.

Samtidig må det jobbes aktivt med å få opp antallet læreplasser, slik at elevene får fullført utdanningsløpet sitt og oppnår fag- eller svennebrev, og ikke tvinges over i studieforbredende påbyggtilbud de har liten interesse av eller forutsetninger for å mestre. Det er et viktig grep å stimulere til å fullføre fagbrev før eventuelt påbyggår velges.

Kommisjonen foreslår å etablere flere veier gjennom fagopplæringen. Unio mener en utvikling slik kommisjonen her antyder vil gi en lite robust og allsidig opplæring. Videre vil den kunne skape A- og B- veier til fagbrev, noe som vil virke ødeleggende, da fagbrevets verdi er avhengig av at arbeidsgiverne har tillit til kompetansen det er et bevis på. Det er allerede ulike veier til fagbrev i dag. Vi mener det er viktig at fag- og yrkesopplæringen ikke knyttes for sterkt opp til enkeltbedrifters kortsiktige og smale behov, men at man også sikrer den enkelte elev framtidig fleksibilitet i forhold til arbeidsmarkedet. Fagarbeidere som også har breddekompetanse er etter vår mening med på å forsterke vår framtidige omstillingsevne.

Elevenes helse

Produktivitetskommisjonen peker på at tiltak som kan hjelpe skolen til å bedre ivareta elevenes psykiske helse vil heve produktiviteten i grunnopplæringen. Kommisjonen framhever at slike tiltak vil også ha store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom å redusere tidlig utstøting til trygd. Unio støtter dette synet og er positive til flere yrkesgrupper i skolen. En god skolehelsetjeneste med lege, fysioterapeut og

helsesøster, er sentralt i arbeidet med å sikre et godt psykososialt skolemiljø for alle elever. Også andre yrkesgrupper som miljøarbeider, psykolog, sosionom og barnevernspedagog kan være gode medspillere for læreren. Ressursen til helsesøstertjenesten må økes og ubesatte stillinger fylles.

Høyere utdanning

Flere rapporter og meldinger (blant annet Meld.St. 18 (2014 – 2015), konsentrasjon for kvalitet) viser at mye fungerer godt i norsk høyere utdanning. Det publiseres mer og det utdannes flere kandidater med god kompetanse som får jobb. Unio mener at en av styrkene ved høyere utdanning i Norge er det mangfoldet i institusjoner, studietilbud og tradisjoner som de forskjellige lærestedene representerer. Utfordringen ligger i å finne balansen mellom mangfold på den ene siden og kvalitativt robuste fagmiljøer på den andre siden.

Kunnskapsutvikling og kandidatproduksjon i hele landet

Universitetene og høyskolene har mange ulike samfunnsoppdrag. Ett sentralt oppdrag er å utdanne kompetent arbeidskraft til viktige velferdsoppgaver innenfor helsevesenet, utdanning, sikkerhet og beredskap for å nevne noen. For å lykkes med dette, må det rekrutteres studenter fra hele landet, og leveres kompetente fagfolk tilbake til hele landet. Dette er særlig viktig når vi vet at det ligger store rekrutteringsutfordringer foran oss til en rekke av disse yrkene. En reform i universitets- og høyskolesektoren må bidra til å skape strukturer som evner å ta hele landet i bruk. For mange av profesjonsstudiene er praksisstudiene en viktig og omfattende del av studiet, og det er viktig med nærhet til de ulike arbeidsplassene der praksisutdanningene skal foregå. For de ulike helseprofesjonene er det avgjørende at alle deler av helsetjenesten må kunne benyttes som læringsarena.

Studentgjennomstrømming og frafall

Kommisjonen peker på at en av de største produktivitetsutfordringene for universitets- og høyskolesektoren er det høye frafallet blant studentene. Kommisjonen mener at mange studenter har for svake forkunnskaper, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et utdanningsløp. De tar til orde for å heve terskelen for å komme inn i høyere utdanning og for å gi studentene sterkere økonomiske insentiver til å fullføre en grad. I motsetning til ekspertgruppen for finansiering, som leverte sin rapport i januar 2015, er kommisjonen kritisk til at slike insentiver legges på institusjonene, fordi dette kan bidra til å senke den faglige standarden.

Unio avviser innføring av studieavgifter og å heve terskelen for å komme inn i høyere utdanning. Det vil være et brudd på det grunnleggende prinsippet om rett til likeverdig utdanning, og målet om at alle uavhengig av sosial bakgrunn kan ha mulighet til å studere. Norge er tjent med at studenter fullfører på normert tid og kommer ut i jobb for å bidra med sin kompetanse i samfunnet. Unio etterlyser derfor en reell styrking av studiefinansieringen. Unio mener studiestøtten må forlenges til 11 måneder, og gjennom en opptrapping over noen år, nå et nivå på 1,5 G.

En betydelig utbygging av studentboliger, vil også bidra til å senke studentenes utgifter og behov for å bruke mye tid på inntektsbringende arbeid ved siden av studiene.

Utdanningskvalitet

Kommisjonen peker på at det bør iverksettes tiltak for å framskaffe kunnskap om utdanningskvaliteten. Unio støtter dette, og ser fram til at regjeringen leverer en egen stortingsmelding om utdanningskvalitet i høyere utdanning. Økt kvalitet vil kreve bedre rammevilkår. Det er nødvendig med et kompetanseløft i sektoren for å kunne gjennomføre regjeringens mål om økt andel førstestillinger samt innføring av femårig master i lærerutdanningen innen 2017. Videre vil vi blant annet nevne behovet for å øke FoU-andelen til de ansatte i sektoren, sikre de ansatte tid til bedre oppfølging av studentene og til forberedelse av undervisningen samt redusere bruken av midlertidig tilsetting.

Finansieringssystemet

Unio støtter kommisjonens syn på at den resultatbaserte finansieringen har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. De fleste universitetene og høyskolene produserer flere studiepoeng enn studentmålet som de får finansiering til. I 2010 ble 27,5 % av studiepoengsenhetene ved statlige universiteter og høyskoler produsert med 40 % finansiering. Dette er en trussel mot utdanningskvaliteten og den forskningsbaserte undervisningen ved institusjonene, og det er nødvendig å sikre bedre balanse mellom finansieringen og den faktiske studentmengden i systemet. Det er derfor nødvendig å dempe insentivvirkningen i utdanningskomponenten i finansieringssystemet. Unio mener at den resultatbaserte delen av utdanningskomponenten må reduseres fra 40 % til 20 %, slik at 80 % av midlene utbetales når studentene tas opp, og 20 % etter to år.

En sterk basisbevilgning er avgjørende for at institusjonene kan tilby forskning og undervisning av god kvalitet, basert på forutsigbarhet og akademisk frihet. Unio er derfor svært bekymret for signaler fra regjeringen om at den resultatbaserte andelen av rammebevilgningen skal økes over tid. Det vil gi mer kortsiktig finansiering, mer midlertidig tilsetting, mer tid på søknadsskriving og konkurranse fremfor undervisning og forskning for de ansatte. Vi mener dette er dårlig bruk av ressursene, vil svekke produktiviteten i sektoren og at det gir dårligere kvalitet i forskning og utdanning,

Vennlig hilsen

Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

Unio har over 330.000 medlemmer : lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter, ledere, radiografer og maskinister

Unio vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier:
sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og
privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av
utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og
pensjonsordninger

Unio



UTDANNINGS
FORBUNDET



**FORSKER
FORBUNDET**



POLITIETS
FELLESFORBUND



 **Presteforeningen**



ergoterapeutene



AKADEMIKER
FORBUNDET



Det Norske Diakonforbund
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes
Forening