

Produktivitetskommissjonen

kontakt@produktivitetskommissjonen.no

Vår saksbehandler
åo/eo

Kopi til

Vår dato
19.9.2014

Vår referanse

Deres referanse

Produktivitetskommissjonen

- innspill fra Unio i forbindelse med møte om offentlig sektor

Offentlig sektor har stor betydning for den samla produktiviteten i arbeidslivet. Offentlig sektor gir et avgjørende bidrag til samfunnets verdiskaping gjennom oppbygging og forvaltning av humankapitalen. Fordi kvaliteten på tjenestene i offentlig sektor får betydning for produktiviteten i privat sektor, er det viktig at produktivitet i offentlig sektor blir vurdert i sammenheng med 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 ikke minst nøkkelen til å delta i arbeidslivet.

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

Kvalifisert arbeidskraft

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.

Feil kompetanse gir lav produktivitet. Bruk av ufaglærte der kvalitet og sikkerhet tilsier personell med høyere kompetanse gir dårligere måloppnåelse og lavere 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- / 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 mener Unio er uheldig for produktivitet og kvalitet både på kort og lang sikt. 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.

For å lykkes i målet om å få den arbeidskrafta samfunnet vårt trenger i framtida, er det viktig med et bredt samarbeid mellom myndigheter, organisasjonene i arbeidslivet og aktører i utdanningssystemet. Et slikt samarbeid må bygge på reell innflytelse og bredt engasjement.

Riktig målstyring

En stor utfordring med mål- og resultatstyringen i offentlig sektor, er at det fort ender opp med nokså altomfattende målhierarkier, 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 målforskyvinger, og alt for sterkt fokus på resultat som kan telles – altså 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 oppfylles

Helsesektoren

Unio vil understreke at Norge i dag har en av de høyeste beleggprosentene i sykehus innen OECD. I tillegg har vi kortest liggetid. En ny OECD-rapport om kvaliteten i norsk helsetjeneste viser at Norge ligger i tet når det gjelder overlevelse etter hjerteinfarkt og brystkreft.

Ordningen med kommunalt finansieringsansvar for ferdigbehandlede i sykehus, som ble innført i 2012, har medført en vesentlig aktivitetsvekst i kommunene. Unio mener at en diskusjon om produktiviteten i helse- og omsorgstjenestene i kommunene må operere med produktivitetsbegrep som er tilpasset denne sektorens samfunnsoppdrag og mål.

Da er det viktig å ikke 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.

Videre ligger det trolig et vesentlig potensial i å organisere de offentlig finansierte helse- og omsorgstjenestene på en måte som for eksempel tilrettelegger for mer og bedre tverrfaglig samarbeid for å løse de store utfordringene knyttet til psykisk helse, rus og kronikeroppfølging.

Noen av de største utfordringene for helse- og omsorgstjenestene i dag som også påvirker produktiviteten i disse tjenestene, er etter vårt syn:

- For få og svake insentiver for å styrke helsefremmende og forebyggende arbeid.
- Manglende helhet og sammenheng i tilbud i og på tvers av kommuner og spesialisthelsetjeneste – tilbudet er for fragmentert.
- Bruken av Ehelse har kommet kort, IKT-systemene er for dårlige og ikke koordinert godt nok mellom tjenesteområder og nivåer. Dette skaper ineffektive tjenester og setter pasientsikkerheten i fare.
- Mangelfull kompetanse i de kommunale tjenestene, og mangel på fremtidsrettet kompetanseplanlegging både i kommuner og spesialisthelsetjenestene.

Utdanningssektoren

Produktivitet kan ikke ses uavhengig av formålet med utdanning, slik det er nedfelt i formål for barnehage, skole og høyere utdanning. Det arbeidet som gjøres i det formelle utdanningssystemet for å utvikle generelle samarbeidsevner, evne til å ta risiko eller prøving og feiling, entreprenørskap og selvstendighet er viktig. Dette er ferdigheter som er svært viktige i arbeidslivet, men som ikke kan måles på samme måte som grunnleggende ferdigheter.

Unio vil advare mot en snever forståelse av utdanningens betydning for produktiviteten i samfunnet, med en ensidig vektlegging av arbeidslivets behov for kompetanse her og nå, og dermed arbeidslivets representanter som de viktigste bestillere av kompetanse. Det kan bety at mål om dannelse og kompetanse for å kunne fungere som aktivt medlem i et demokratisk samfunn, blir nedprioritert. Vi skal i dag utdanne ungdommer til jobber i et framtidig arbeidsmarked, til bruk av teknologi som ennå ikke er oppfunnet og til å løse problemer som vi per dags dato ikke vet eksisterer. Det vi kan vite med noenlunde sikkerhet er at vi kommer langt hvis det ligger en god kunnskapsbase i bunn. Det er derfor viktig at det norske utdanningssystemet i høy grad bidrar nettopp med en slik bred og god kunnskapsbase.

Unio vil avlive myten om at vi i Norge opplever en mastersyke. Det er ingen fare for at befolkningen får for mye utdanning. Utdanning gir dessuten gevinster ut over de rent privatøkonomiske:

- Tilgang på utdannet arbeidskraft stimulerer innovasjon og implementering av ny teknologi
- Utdannet arbeidskraft kan gjøre annen arbeidskraft mer produktiv
- Utdanning kan redusere risikoen for deltakelse i aktiviteter som genererer negativ adferd
- Mer utdannet befolkning kan bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag

Forskning

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.

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 nødvendig med en kunnskapsberedskap fordi ingen vet hva som er aktuelt i fremtiden. En vesentlig del av den langsiktige grunnleggende forskningen må derfor være helt fri i den forstand at den kun vurderes i forhold til kvalitet og ikke i forhold til anvendbarhet. Unio mener derfor at det er nødvendig å sikre forskere både i universiteter og høyskoler, universitetssykehusene, forskningsinstituttene og i museumssektoren tid og ressurser til langsiktig grunnleggende forskning.

Dersom stadig mer av forskningsmidlene tildeles i form av konkurranse om eksterne midler, vil det kunne ha negativ virkning på produktiviteten i universitets- og høyskolesektoren, da mye verdifull tid vil brukes til søknadsskriving som ikke nødvendigvis vil føre til tilslag, til tross for at prosjektene tilfredsstillende til faglig kvalitet. Økende grad av ekstern finansiering har også uheldige virkninger i form av at ansatte på ekstern finansiering har vesentlig svakere stillingsvern enn andre, samt at det blir vanskeligere å opprettholde et fagmiljø og drive strategisk forskning over tid.

Partssamarbeid – Den norske modellen

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.

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

Ingen er motstander av at offentlige virksomheter er innovative, 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 å øke produktiviteten. Unio vil advare mot at Produktivitetskommisjonens arbeid skal brukes til å innføre mer markedstenkning, mer anbud, dårligere arbeidstakerrettigheter, dårligere pensjonsrettigheter og en svekkelse av partenes innflytelse i den norske modellen.

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, les: større lønnsforskjeller og større styring over arbeidstida og fra arbeidsgivere som ønsker å holde igjen lønnsveksten i offentlig sektor.

Lønnsforhandlingsmodellen er også en viktig del av den samlede inntektspolitikken, det tredje beinet i den økonomiske politikken. Hvis vi i årene framover får et «koordinert» angrep på arbeidslivsmodellen fra myndigheter og arbeidsgiverne, vil juvelen i den norske modellen, måten vi organiserer arbeidsmarkedet på, bli satt ytterligere under press. Vi har sett hvordan det har gitt

økt arbeidsledighet og større inntektsforskjeller i våre naboland. Sannsynligheten for at arbeidsmarkedet ser mer «amerikansk» ut om 20 år er ganske stor. Teknologiske endringer, færre ansatte i industrien, færre tradisjonelle arbeidere og flere funksjonærer, internasjonaliseringen og ikke minst arbeidsinnvandringen og lavlønnskonkurransen trekker alle i retning av større forskjeller i privat sektor. Mange arbeidsgivere tenker kortsiktig profitt og ser ikke nytten i de resultatene vår arbeidslivsmodell har levert. Arbeidsgivere i offentlig sektor er på rask vei i samme lei, konkurranseutsetting, anbud og pensjonsdumping river opp offentlig sektor som et tariffområde uten sosial dumping. Pressede kommunebudsjetter gjør det ikke lettere.

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-soner, hovedorganisasjonenes rolle i arbeidslivet må styrkes og det burde oppmuntres til arbeidstidsregulering i tariffavtaler slik loven i dag legger til rette for.

Unio viser også til at Holden III-utvalget påpekte at det i dag er særskilte problemer med å få tak i arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren, og at disse problemene vil øke når de store fødselsgruppene fra rett etter krigen kommer opp i 80-årene om vel ti år. Dette er særlig bekymringsfullt, vi har ikke råd til at lavere kvalifisert arbeidskraft svekker produktivitetsutvikling i en så stor og viktig sektor for norsk økonomi.

Unio viser til at Holden III-utvalget 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 til helse- og omsorgssektoren og andre deler av offentlig sektor, i årene som kommer.

Vennlig hilsen

Unio



Anders Folkestad

Leder