

Det kongelige finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 05.04.2016

Vår ref.
65681/HS67

Høringsbrev NOU 2016: 3 Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi Kommentarer til Produktivitetskommisjonens 2. rapport

Produktivitetskommisjonens andre rapport gir innsiktsfulle beskrivelser og tydelige anbefalinger om hva som må til for å sikre økt produktivitet og muligheter for å opprettholde og videreutvikle velferdsordningene. Vi viser til vårt høringsbrev om kommisjonens første rapport, og merker oss at kommisjonen har fulgt opp flere av våre innspill der.

Det har gjennom mange år vært dokumentert at velferdsstaten slik den er organisert og finansiert i dag, ikke er bærekraftig over tid. Den offentlige oljerikdommen og en kraftig privat velstandsøkning har likevel bidratt til en svak realitetsorientering om hva som skal til for å sikre en bærekraftig velferdsmodell for framtiden.

Nå er vi i ferd med å nå toppen i oljepengebruk. En videreutvikling av velferdsstaten kan dermed ikke bare komme gjennom økte offentlige bevilgninger. Vi må stille krav til riktig organisering og riktig bruk av pengene. Velferden vår avhenger av et konkurransedyktig næringsliv – som på sin side er avhengig av en effektiv offentlig sektor. Vi må øke produktiviteten og omstille oss, både i offentlig og privat sektor.

For Spekters medlemmer er ikke omstilling noe nytt. Det som kjennetegner de fleste av våre medlemmer, er nettopp at de har gjennomgått store omstillinger de siste tiårene. Erfaringene så langt viser at de fleste av disse omstillingene har vært vellykkede. Utskilling av offentlig virksomhet i egne selskaper med tilhørende deregulering og etablering av markeder, har vært ett av de viktige virkemidlene i moderniseringen av offentlig forvaltning de siste 10-15 årene. I de aller fleste fristilte statlige foretakene

produseres det nå flere og bedre tjenester til lavere kostnader. For eksempel har drift av flyplasser og produksjon av posttjenester gått fra å være en utgift for staten til å bli en inntektskilde.

En effektiv tjenesteproduksjon fordrer et konstruktivt samspill og en fornuftig oppgavedeling mellom offentlige, ideelle og private aktører. Det er et potensial for økt utskilling av statlig virksomhet, og etter Spekters mening er det på tide å se på tilknytningsformen for eksempel til universiteter og høyskoler. Den utskillingen vi har hatt av statlige virksomheter så langt, har gitt sterkere brukerorientering, underbygget teknologiutvikling og gitt bedre økonomisk styring, uten at de demokratiske styringsmulighetene er undergravet.

I Produktivitet på virksomhetsnivå

Produktivitetskommisjonen har mange gode forslag når det gjelder endring i rammebetingelser som vil kunne styrke produktivitsveksten i norsk arbeidsliv. Omstilling i form av å flytte produksjon mellom virksomheter, nyetablering og nedleggelser er viktig, men det er like viktig å se på hvordan man best kan stimulere omstilling, produktivitsutvikling og verdiskaping i virksomhetene gjennom kontinuerlig utviklings – og forbedringsarbeid.

Innenfor den norske modellen i arbeidslivet er det lange tradisjoner med treparts – og topartssamarbeid på makronivå, slik også Produktivitetskommisjonen omtaler. Men det er også et sterkt fundament knyttet til virksomhetsbasert utviklingsarbeid. Utvikling av arbeidsprosessene både i produksjon og tjenesteyting skjer i dag i et raskt tempo som stadig krever utvikling av nye arbeidsformer og kompetanseområder. Skal produktivitsutfordringene møtes på nasjonalt nivå, må vi samtidig se nærmere på hva som kan gjøres med de konkrete utfordringene i virksomhetene når det gjelder kompetanseutvikling, produktivitsutvikling og innovasjon. Etter vår vurdering, kunne Produktivitetskommisjonen gått lenger i drøfte dette. Hvordan bygger virksomheter og bedrifter sine kompetanseutviklings – og læringsmodeller knyttet til arbeidsprosesser, blant annet i samspill mellom eksterne fagmiljøer og egne ledere og medarbeidere? Hvordan kan integrerte forsknings - og innovasjonsprosesser i virksomhetsbaserte utviklingsprosjekter gi direkte læringsutbytte for medarbeidere, samtidig som det kan gi kontinuerlig dokumentasjon og utvikling av virksomhetens kompetansebase som grunnlag for ny læring og kompetanse over tid? Hvordan kan partene lokalt jobbe med aktivt utviklingsarbeid og ikke begrense sine samarbeidstemaer til rettigheter, reguleringer, vern og velferd? Det er eksempler på spørsmål som blir viktige når produktivitsutvikling og verdiskaping skal få praktisk handlekraft på veien fra angivelse av *hva* som bør gjøres til *hvordan* det skal gjøres i praksis.

Spekter vil også peke på at det i noen sammenhenger kan være en motsetning mellom hva som er lønnsomt for samfunnet som helhet og hva som skaper høyest mulig

produktivitet i den enkelte virksomhet. Dette gjelder særlig effektene av økt sysselsetting og inkludering i arbeidslivet. I sin forrige rapport skrev kommisjonen at samfunnsøkonomisk effektivitet bør være den prinsipielle rettesnoren for økonomisk politikk. Det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å inkludere de som står utenfor arbeidslivet, som eldre, uføre og syke. Samtidig er majoriteten i denne gruppen trolig mindre produktive enn andre arbeidstakere. En høyere sysselsetting blant disse vil dermed redusere arbeidsproduktiviteten på virksomhetsnivå. Spekter er enig i at det både vil være lønnsomt for samfunnet å inkludere flere som står utenfor arbeidsmarkedet, samtidig som det vil være bra for den enkelte som får brukt sine evner og ressurser i arbeidslivet. Vi vil likevel peke på viktigheten av at arbeidsmarkedspolitikken også tar hensyn til virksomhetens behov.

Forskning, innovasjon og adopsjon

Evnen til å ta i bruk ny teknologi er avgjørende for produktivitsveksten. Som kommisjonen pekte på i sin første rapport, er det den internasjonale teknologifronten som på lang sikt bestemmer produktivitsveksten i alle land. Det enkelte lands evne til å ta i bruk den nye teknologien er dermed avgjørende for landets produktivitet.

På forskningsfeltet etterlyser kommisjonen blant annet en sterkere prioritering av vitenskapelig kvalitet. Som Forskningsrådet peker på i sin høringsuttalelse, går utviklingen på dette området allerede i riktig retning, og det har vært en klar kvalitetsforbedring innen norsk forskning de siste tiårene. Spekter mener det er viktig at arbeidet med å øke kvaliteten videreføres. Samtidig vil et lite land aldri vil kunne være i forskningsfronten på alle områder. Som kommisjonen selv har pekt på, handler ikke økonomisk vekst bare om å få fram ny kunnskap selv, men også om å kunne bruke den kunnskapen og den teknologien andre har fått fram.

Produktivitetskommisjonen peker på at det er en utfordring å sikre samordning og helhet i forskningspolitikken når departementene styrer hver sine forskningsbevilgninger. Kommisjonen foreslår også at Forskningsrådet pålegges færre mål og føringer, og viser til at Forskningsrådet i siste tildelingsbrev er pålagt mer enn 500 mål og føringer. Spekter har i mange sammenhenger advart mot den sterke økningen vi har sett i antall mål, aktivitetskrav og føringer som myndighetene legger på offentlige virksomheter. Myndighetene bør klarlegge hovedmål og hvilke resultater som forventes, samtidig som virksomhetene må ha autonomi til å styre interne arbeidsprosesser og ressurser. Dette bør også gjelde innenfor forskningen. Vi viser for øvrig til Forskningsrådets høringsuttalelse der det framgår at rådet arbeider med å iverksette en ny programmodell som skal bidra til å korrigere for detaljstyringen ved å gjøre programområdene tematisk mer åpne og med økt konkurranse.

Forskning og målrettede innovasjonsprogrammer er viktige for omstillings- og innovasjonsevnen. Men utdanning og kompetanse, og den enkeltes evne til å ta i bruk ny teknologi og samarbeide i velfungerende arbeidsprosesser, er minst like viktig.

Omstillings- og innovasjonsevne har derfor et viktig arbeidslivsperspektiv, som vi omtaler nærmere under avsnitt III.

Spekter foreslår:

- Arbeidet med å heve kvaliteten på forskningen og redusere antallet mål og føringer i tildelingene til Forskningsrådet må fortsette.
- Det er et potensial for økt utskilling av statlig virksomhet. I første omgang bør tilknytningsformen til universiteter og høyskoler vurderes.
- Vi trenger økt forskning på og dokumentasjon av hvordan virksomhetene kan utvikle sine arbeidsprosesser og tilhørende kompetanseutviklingsmodeller blant annet i samspill med eksterne fagmiljøer.

II Arbeidsmarkedet i omstilling

Som Kommisjonen peker på, er arbeidskraften vår viktigste ressurs, og et velorganisert og velfungerende arbeidsmarked en forutsetning for en effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser.

Den norske modellen, med det tette samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter, har vært en viktig forutsetning både for jevn inntektsfordeling og gjennomføringen av nødvendige reformer som solidaritetsalternativet og pensjonsreformen. Med de utfordringene norsk økonomi står overfor framover, vil det være viktig med et fortsatt godt samarbeid mellom partene og myndighetene.

Det er viktig å videreutvikle den norske modellen og bevare de trekkene som har gitt modellen gjennomslagskraft. En høy organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er vesentlig i den sammenheng. Det er derfor bekymringsfullt at det både blant arbeidstakere og virksomheter ser ut til å være en tendens til å la være å organisere seg.

Lavere organisasjonsgrad og mindre koordinering kan få ringvirkninger for trepartssamarbeidet utover lønnsdannelsen, og på flere politikkområder. Det kan blant annet bli vanskeligere for myndighetene å gjennomføre nødvendige reformer. Spekter støtter derfor kommisjonens forslag om at arbeidsmarkedspolitikken må understøtte organisasjonenes rolle i samarbeidet. Partene i arbeidslivet må på sin side bidra til å framheve betydningen av organisering, både for den enkelte ansatte og virksomhet, og for utviklingen av samfunnet vårt.

Skal den norske modellen bevares og videreutvikles for framtidens mer mangfoldige befolkning, må man etter Spekters syn finne tiltak som gir mer tilpassede løsninger. Spekter deler også kommisjonens syn om at det må gjøres en kontinuerlig innsats for å

bidra til at institusjoner og reguleringer til enhver tid er tilpasset utviklingen på arbeidsmarkedet, slik som teknologiske endringer og endringer i arbeidstilbudet. Dette gjelder ikke minst utvikling av hensiktsmessige arbeidstidsreguleringer, nærmere omtalt under.

I de tilfellene der myndighetene inviterer private aktører inn for å bidra i den offentlige tjenesteproduksjonen, vil Spekter arbeide for at det utvikles velfungerende konkurranse. I den forbindelse er det nødvendig å peke på at også tariffavtalene, i kombinasjon med særregler om virksomhetsoverdragelse, krav om allmenngjøring og påvirkning av anbudsdokumenter, kan påvirke produktivitet og innovasjon på en utilsiktet måte. Opprinnelig har det i privat sektor vært en sterk og logisk sammenheng mellom den verdiskaping man har bidratt til i virksomhetene, og den konsekvens den fikk på lønnsutviklingen til arbeidstakerne gjennom tariffavtalene. Både arbeidsgiver og arbeidstaker har derfor hatt en felles interesse i å ha høy produktivitet, fordi det har fått umiddelbar konsekvens for verdiskapingen som er blitt delt. Denne sammenhengen mellom produktivitet og lønnsdannelse forstyrres dersom reguleringer gjøres generelle, uten tanke på den enkelte virksomhets særtrekk og konkurransesituasjon. Det bør foretas en gjennomgang av hvordan de ulike reguleringsteknikkene virker sammen på produktivitet og innovasjon.

De siste 10 årene har vi sett en markert svekkelse av norsk konkurranseevne. Først og fremst skyldes dette en sterkere reallønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. Lønnsveksten har avtatt noe de siste årene, men er fortsatt betydelig høyere enn hos våre konkurrenter. Det norske lønnsnivået er også svært høyt sammenlignet med andre land. Spekter har tro på at anbefalingene fra Holden III-utvalget, og som senere også er fulgt opp av partene, kan bidra positivt i å få lønnsveksten ned på et mer riktig nivå i forhold til våre handelspartnere. Hvordan det påvirker produktiviteten vil imidlertid avhenge av hvordan tariffavtalene innrettes.

For å hindre at flere blir stående utenfor arbeidsmarkedet, må omstillingene møtes ved kompetanseoppbygging, en styrking av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken og utformingen av velferdsordninger som stimulerer til å stå i arbeid.

Kompetanse

Tilgang til god, relevant og nok kompetanse er avgjørende for at Norge skal opprettholde høy produktivitet og høy yrkesdeltakelse framover, og for å lykkes i de strukturendringene arbeidsmarkedet står overfor.

Dette handler om å skaffe *nok* arbeidskraft med den *riktige* kompetansen for nåværende og framtidens behov. I tillegg er det viktig å se kompetanse i et livslangt perspektiv slik at kompetansen kan videreutvikles i takt med endrede behov, og slik at arbeidstakere kan stå lengst mulig i jobb. En annen utfordring er å sørge for at så mange som mulig har et nivå på sin kompetanse som svarer til kravene og etterspørselen fra arbeidslivet.

Spekter støtter i hovedsak kommisjonens framstilling av utfordringene på utdanningsfeltet. Effektiv og god kvalifisering for yrkes- og arbeidsliv har stor betydning, både for den enkelte og for arbeidslivets behov.

Etter vår oppfatning må det rettes særskilt oppmerksomhet mot svake elevprestasjoner, særlig innen realfag, som forplanter seg videre i utdanningsløpene. Utfordringene er også store innen yrkesfagene i videregående opplæring, både med tanke på rekruttering og tilrettelegging for attraktive videreutdannings- og spesialiseringsmuligheter. I tillegg har unge for liten innsikt i ulike yrker, konsekvenser av utdanningsvalg og de muligheter og begrensninger valgene innebærer. Fag- og yrkesopplæringen må gjøres mer attraktiv ved at det i større grad tas i bruk fleksible utdanningsveier i fagopplæringen og at det satses på fagskoler som et videreutdannings- og spesialiseringstilbud for fagarbeidere.

Universiteter og høyskoler er finansiert og styrt på en måte som fremmer «billige studiepoeng». Teknologifagene er underfinansiert, og det er få insentiver til samarbeid med arbeidslivet. Kvantitet premieres framfor kvalitet.

Svak fullføring på alle utdanningsnivåer, omfattende omvalg av utdanning og svak studieprogresjon er en utfordring med tanke på mobilisering av arbeidskraft. Som kommisjonen påpeker, er det et betydelig potensial for høyere produktivitet ved et bedre samsvar mellom kompetansenivå og oppgave. En forholdsvis stor andel av arbeidskraften har enten for høyt eller for lavt kompetansenivå, og denne andelen er høyere i Norge enn for eksempel i Sverige og Danmark. Det er derfor betydelige produktivitetsgevinster å hente på et bedre samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene.

Spekter er enig med kommisjonen i at kompetanse er en nøkkel hvis man skal få til nødvendige omstillinger i det norske samfunnet. Kommisjonen legger stor vekt på tiltak som angår de formelle utdanningene og det formelle utdanningssystemet. De berører i mindre grad hvordan kompetanse utvikles og anvendes i arbeidslivet. Kommisjonen har for eksempel ikke vurdert utformingen av Nasjonal kompetansestrategi, som nettopp skal ta tak i de kompetansepolitiske utfordringene i Norge, slik OECD har beskrevet dem i sine analyser.

Kompetanse handler om langt mer enn utdanning og forskning. Det handler også om de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som utvikles gjennom deltakelse i arbeidslivet. Også dette perspektivet må være med i den samlede kompetansepolitikken. Arbeidsplassen er en viktig læringsarena for *anvendt* kompetanse, som er avgjørende for å skape verdier. Dagens utfordringer i arbeidslivet stiller krav til virksomhetenes mobilisering og utvikling av kompetanse gjennom arbeidsoppgaver og nyutvikling.

Spekter foreslår:

- Norske elevers prestasjoner må forbedres, særlig innen matematikk og naturfag. Tiltak må settes inn tidlig for å tette hull i kunnskaper og ferdigheter. Lærernes kompetanse må høynes ved at de nye kompetansekravene implementeres, sammen med etter- og videreutdanning.
- Fag- og yrkesopplæringen må gjøres mer attraktiv ved at det i større grad tas i bruk fleksible utdanningsveier i fagopplæringen og at det satses på fagskoler som et videreutdannings- og spesialiseringstilbud for fagarbeidere.
- Rådgivning og karriereveiledning må styrkes på alle nivåer.
- Det må etableres insentiver i finansieringsordningen og studiefinansieringen som retter seg mot mer effektiv gjennomføring av studier og utvikling av studietilbud i tråd med arbeidslivets behov.
- Samarbeidet mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene må styrkes.
- Ferdigheter, kunnskaper og holdninger som utvikles gjennom deltakelse i arbeidslivet må vektlegges i den samlede kompetansepolitikken.
- Det må utvikles flere tiltak som retter seg mot de som har så svake grunnleggende ferdigheter at de står i fare for å falle ut av arbeidslivet.

III Mobilisering av arbeidskraften

Vi står overfor store demografiske endringer i befolkningen i årene framover. Vi blir stadig eldre samtidig som vi lever lenger. For å opprettholde gode velferdstjenester også i årene framover, er vi avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet blir så høy som mulig. Høy arbeidsinnsats krever mobilisering av arbeidskraft.

Mobilisering av arbeidskraft kan skje på mange ulike måter, og mange av disse er omtalt i kommisjonens rapport. Kommisjonen peker særlig på behovet for redusert sykefravær og den store andelen av befolkningen som mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Spekter har tidligere vist hvordan mobilisering av arbeidskraft gir oss verdier som er sammenlignbare med avkastningen fra oljeformuen. Redusert, sykefravær, økt sysselsetting blant innvandrerbefolkningen og mer effektive studieløp er blant flere bidrag til å mobilisere mer arbeidskraft. Mer om dette kan leses i vår publikasjon om «Arbeidskraftfond – innland» (<http://www.spekter.no/Fakta/Arbeidskraft/Arbeidskraftfond-innland/#Avslutning>).

Arbeidstidsordningene må endres

Et viktig tiltak, ikke bare for å øke den samlede arbeidsinnsatsen, men også for å øke produktiviteten, er å revidere arbeidstidsordningene, slik kommisjonen foreslår.

Arbeidstidsutvalget som la fram sin rapport i vinter, dokumenterer og bekrefter at dagens arbeidstidsbestemmelser gjør det krevende å drifte samfunnsviktige velferdstjenester. Arbeidstidsutvalget dokumenterer også at dersom de som i dag arbeider deltid gikk over i heltid, ville det dekket de framtidige underskuddene på offentlige budsjetter i 2060.

Det er ikke lenger slik at det bare er dagarbeid som er det normale i norsk arbeidsliv. Hele 1 av 3 arbeidstakere jobber også på kveld og/eller natt, og befolkningen forventer stadig flere velferdstilbud tilgjengelig døgnet rundt.

Derfor er det helt nødvendig å normalisere arbeidstidsordningene i virksomheter som er åpne på kveld, natt og i helger, også i lovens forstand.

Spekter har lenge pekt på det paradoksale ved at ledere ikke har reell myndighet til å drive virksomheten, men er avhengig av avtaler med fagforeningene for å sette opp helt ordinære arbeidsplaner. Lederne som skal sikre forsvarlig drift, og som har et lovpålagt ansvar for arbeidsmiljø, helse, miljø og sikkerhet, må ha siste ord i arbeidstidsorganiseringen. Det er ett av de viktigste virkemidlene for å kunne ivareta lederansvaret, sikre god ressursstyring og den produktiviteten Norge er avhengig av i årene som kommer.

Ifølge en undersøkelse Opinion har utført for Spekter, sier tre av fire ledere der denne problemstillingen er relevant, at de foreslåtte endringene i arbeidstidsbestemmelsene vil være positive for deres virksomhet. 6 av 10 sier videre at en endring av arbeidstidsbestemmelsene både vil redusere ufrivillig deltid og kunne inkludere flere som i dag faller utenfor arbeidsmarkedet.

Fremme inkludering i arbeidsmarkedet

På generelt grunnlag mener Spekter at ordninger som virker mobiliserende og støtter arbeidslinja, er positive. Arbeidslivet er, og må fortsatt være, en viktig arena for inkludering i samfunnet for grupper som ellers ville stå utenfor.

Det er et økt press på arbeidslivet spesielt når det gjelder rekruttering av svake grupper. Det er derfor viktig at man har en realistisk tilnærming med hensyn til den enkeltes evne til å fungere og produsere i det ordinære arbeidslivet. Videre må virksomhetene ha lett tilgang på gode ordninger og tiltak, både for å beholde arbeidstakere som står i fare for å falle ut på grunn av sykdom, og for å rekruttere grupper som av forskjellige grunner har vansker med å komme seg inn i arbeidslivet.

Vågeg-utvalget har pekt på NAVs manglende kunnskap om og kontakt med arbeidslivet, og at det i dag bare er en liten del av NAVs ressurser som går til rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og formidlingsbistand til arbeidssøkere. Spekter mener at en styrking av NAVs arbeidslivskompetanse og forståelse av virksomhetenes

behov, er helt nødvendig for å lykkes med et godt samspill mellom myndighetene og arbeidslivet.

Arbeidsgivere er i dag pålagt systematisk oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Det er derfor rimelig at NAV iverksetter tettere oppfølging med stoppunkter og eventuelt krav til aktivitet i perioden man mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette vil i større grad enn i dag forhindre frafall fra arbeidslivet.

For å øke arbeidsinsentivene for grupper med lav inntekt foreslår kommisjonen å gjøre flere av overføringsordningene, som for eksempel kontantstøtten om til tjenester, som f.eks. gratis barnehage plass. Spekter mener det er hensiktsmessig å se nærmere på om slike ordninger vil øke arbeidsinnsatsen i denne gruppen.

Stå lenger i arbeid

Arbeidslivspolitikken må innrettes slik at det blir attraktivt for eldre å stå lenger i arbeid. Spekter er enig med Produktivitetskommisjonen i at alderspensjon og AFP i offentlig sektor må endres, slik at de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid øker. Pensjonsreformen som ble innført i 2011 bygget på klare mål, og var et første viktig skritt for å skape et bærekraftig pensjonssystem som fremmer arbeidslinjen. Det er imidlertid mye som gjenstår før målene med reformen er nådd. Offentlig tjenstepensjon er ikke endret, og dagens pensjonssystem hindrer mobilitet mellom privat og offentlig sektor. Ulike modeller og løsninger fremmes nå fra ulike hold, uten en samlande og styrende kraft. Spekter vil bidra i det videre arbeidet med pensjonsreform, forankret i de opprinnelige målsettingene med reformen.

Aldersgrensene må gjennomgås og særaldersgrensene i offentlig sektor må enten fjernes eller heves. Spekter støtter også en fjerning av den såkalte 85-års-regelen som innebærer at arbeidstakere med særaldersgrense kan fratre tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid er 85 år eller mer.

Kommisjonen peker på at økende levealder kan tilsi at den nedre aldersgrensen for uttak av pensjon også bør økes, slik man har gjort i mange andre land. Spekter er enig i at det er naturlig å vurdere dette også i Norge, i så vel Folketrygden som i tjenstepensjonsordningene. Dagens pensjonsordninger begrenser mobiliteten mellom privat og offentlig sektor, og Spekter er enig i at slike mobilitetshindre fjernes.

I tillegg til pensjon må det også settes fokus på arbeidsforhold, arbeidsoppgaver og kompetansebehov. Hyppigere endringer i arbeidslivet som følge av internasjonal konkurranse, teknologisk utvikling, kompetanseskift og naturlige omstillinger øker behovet for individuelle karrierevalg og oftere jobbskifter gjennom et livsløp. Det forutsetter en sterkere forankring i kompetansetrygghet snarere enn i stillingstrygghet. Utvikling av slik kompetansetrygghet vil være helt avgjørende for å kunne foreta slike individuelle valg i ulike faser av livet.

Kommisjonen peker på at det er viktig at bedriftene har tilstrekkelige insentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere. Spekter støtter kommisjonens vurdering om at særskilte seniorgoder som innebærer redusert jobbnærhet må avvikles. Det er viktigere med tiltak som gir mestringsfølelse, faglig utvikling og sosial tilhørighet til arbeidsplassen. Med den endringstakten som arbeidslivet preges av og vil bli preget av framover, vil tilstedeværelse og kompetansebygging være sentrale forutsetninger for eldre arbeidstakeres tilknytning til arbeidslivet.

Det er det helt nødvendig å øke mobiliteten blant arbeidstakere over 50 år. Det å stå lengst mulig i arbeid er ikke ensbetydende med å være i samme stilling eller på samme arbeidsplass fram til man trer ut av arbeidslivet med pensjon. Det er tilknytningen til arbeidslivet som er avgjørende, og som en følge av virksomhetenes omstillingsbehov framover må det forventes at den enkelte arbeidstaker må skifte stilling og arbeidsplass mange ganger i løpet av livet, også sent i karrieren. Det er viktig at individenes rettigheter og muligheter balanseres mot virksomhetenes utfordringer og behov for omstilling.

Arbeidslivspolitiske utfordringer knyttet til flyktningssituasjonen

Flyktningssituasjonen gir utfordringer på flere plan, også i arbeidslivspolitikken. For å få en bedre integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet, foreslår kommisjonen at myndighetene vurderer alternative løp med tilpasset språkopplæring og subsidiering av arbeidsplasser for asylsøkere og flyktninger som har en kompetanse som raskt kan bli brukt i arbeidsmarkedet.

I likhet med kommisjonen, er det vår vurdering at rask bosetting er selve nøkkelen til andre tiltak, både språkopplæring og integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv.

For å vurdere hvilke tiltak i arbeidslivet som er best egnet, trenger vi mer kunnskap om hvem flyktningene er og hva slags kompetanse de har. Det er også vesentlig om flyktningene er her midlertidig eller om de skal bli i landet på mer varig basis. Hvis målet er at flyktningene skal flytte tilbake til hjemlandet så raskt som mulig, og det altså er snakk om midlertidig opphold, er det naturlig å tenke seg at vi også ser på midlertidig arbeid.

Det må videre være klarhet med hensyn til roller og ansvar hos henholdsvis myndighetene, partene i arbeidslivet og den enkelte virksomhet – med utgangspunkt i de etablerte spillereglene i den norske modellen. Det må være tydelig hvilke roller de ulike aktørene skal spille og hvordan ansvaret skal fordeles, hvis vi skal sikre relevante og kraftfulle tiltak. Uklare ansvarsforhold vil svekke gjennomføringskraften.

Det bør ikke iverksettes flere spesielle tiltak og støtteordninger enn høyst nødvendig. Vi bør heller bruke – og eventuelt styrke – det vanlige apparatet vi har for å koble tilgjengelig arbeidskraft/kompetanse med de ledige jobbene som finnes.

I arbeidet med å integrere flyktningene i arbeidslivet, møter vi flere målkonflikter. På den ene siden ønsker vi å inkludere flyktninger så godt og raskt som mulig. På den andre siden, bør myndighetene ha høy terskel for å innføre egne ordninger for flyktninger som ikke andre grupper som står utenfor arbeidslivet nyter godt av. Man må også unngå ordninger som utfordrer de vanlige mekanismene i arbeidslivet vårt, og den ordinære lønnsdannelsen. Måten vi har organisert arbeidslivet vårt på, er en viktig bærebjelke i den norske modellen, og en viktig årsak til at vi har hatt høy produktivitet, høy sysselsetting og lav ledighet sammenliknet med andre land. Det er ingen enkle løsninger på disse dilemmaene som nå vil være gjenstand for drøfting i det nylig nedsatte utvalget ledet av Ådne Cappelen om lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk. Lønnstilskudd brukes for å styrke tilknytningen for de som har en svak tilknytning til-, og som trenger litt «starthjelp» for å befeste sin posisjon i arbeidslivet. Målsettingen er uansett at disse på litt sikt skal delta i arbeidslivet på ordinære vilkår. Volumet på støtteordninger bør derfor ikke økes uten at det er nøye vurdert hvilke virkninger dette kan få på arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen.

Når vi diskuterer hva vi kan gjøre for å lette inngangen til arbeidslivet for flyktningene, kan dette ikke ses isolert fra arbeidet med alle de andre vi ønsker å integrere i det samme arbeidslivet. Hver femte nordmann mottar en helserelatert ytelse, og det er et mål at alle som har en restarbeidsevne skal bruke den i arbeidslivet.

Spekter foreslår:

- Arbeidstidsordningene må endres i virksomheter som er åpne på kveld, natt og i helger. Regjeringen må så raskt som mulig følge opp Arbeidstidskommisjonens forslag.
- NAV må styrke kunnskapen om og forståelsen for arbeidslivets behov, slik at de som er i stand til å arbeide, får anledning til dette. Bevisstheten om arbeidsgivers rolle og behov må heves.
- NAV må iverksette tettere oppfølging med stoppunkter og eventuelt krav til aktivitet i perioden man mottar arbeidsavklaringspenger. Dette vil i større grad enn i dag forhindre frafall fra arbeidslivet.
- Overføringsordninger som kontantstøtten bør erstattes med tjenester.
- Alderspensjon og AFP i offentlig sektor må endres, slik at de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid øker og at mobiliteten mellom privat og offentlig sektor styrkes.
- Aldersgrensene må gjennomgås og særaldersgrensene i offentlig sektor må fjernes eller heves. 85-års-regelen (som innebærer at arbeidstakere med særaldersgrense kan fratre tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid er 85 år eller mer) må fjernes.

- Særskilte seniorgoder som innebærer redusert jobbnærhet må avvikles og erstattes av tiltak som gir mestringsfølelse, faglig utvikling og sosial tilhørighet til arbeidsplassen.
- I arbeidet med å integrere flyktninger og innvandrere i arbeidslivet, må man så langt som mulig bruke de ordinære virkemidlene i arbeidslivspolitikken. Man bør unngå ordninger som utfordrer de vanlige mekanismene i arbeidslivet vårt, og den ordinære lønnsdannelsen.

IV Effektivitet i offentlig sektor

Tilsyn og kontroll og detaljstyring

Kontroll og tilsyn er nødvendig for å hindre lovbrudd og sikre trygge tjenester og et seriøst og velfungerende arbeidsliv. Slike organer stiller i økende grad krav til virksomhetenes drift og arbeidsprosesser. Dette skjer både gjennom flere kontroll- og tilsynsorganer og et økende omfang av rettigheter.

Nulltoleranse for feil

I våre tidligere innspill til kommisjonen har vi advart mot at for stor oppmerksomhet om avvik og kontroll kan være et hinder for å yte kvalitativt gode og sikre tjenester, og hemme innovasjon og produktivitetsvekst. Mange av våre medlemsvirksomheter opplever at ledelsen utsettes for økende oppmerksomhet om avvik. Det har utviklet seg en kultur der jakten på avvik ofte overskygger de produktive prosessene. Dette gjelder i næringslivet generelt og offentlig sektor spesielt. Tiden er inne for en bred gjennomgang av dette. Det bør analyseres hvordan tunge tilsyns- og kontrollregimer binder opp ressurser og virker inn på virksomhetenes drift og evne til innovasjon, risiko, nytenkning, handlekraft og gjennomføringsevne.

Spekter mener det er viktigere å stille spørsmål ved hvordan tilsynsmyndigheter best mulig kan stimulere ledelse og ansatte i virksomhetene til selv å utvikle og ivareta sitt arbeidsmiljø. Den regelbaserte og detaljorienterte avviksmetodikken, som får et stadig større omfang, passer ofte dårlig med forutsetningene for helhetlig drift og arbeidsprosesser i virksomhetene. Dette bidrar til at utfallet av gjennomførte kontroller kan gi et skjevt bilde av den egentlige tilstand, og at virksomhetenes ressursbruk knyttet til revisjon og kontroll øker. Spekter mener at avviksfokuseringen i kontroll- og tilsynsorganenes arbeidsmetodikk, koblet med tillitsvalgtes utvidede kontrolloppgaver, leder til kulturer hvor oppgavene er så mye knyttet opp i å finne feil at det klart svekker verdiskapingen.

I kommisjonens drøfting av styringssystemet i offentlig sektor (kap 7.3) pekes det på fristilling og mål- og resultatstyring som et framskritt for mange virksomheter. Samtidig ble tildelingsbrevene etter hvert fylt med detaljerte mål «for å ta tilbake noe av

kontrollen». Dette er en kjent beskrivelse også for flere av Spekters medlemmer, blant annet innenfor helsesektoren.

Det som opprinnelig var ment som tiltak for å gi virksomhetene mer myndighet og autonomi har derfor i mange tilfeller hatt motsatt effekt. Helseforetaksreformen i 2002 hadde blant annet som mål å gi helseforetakene mer myndighet og handlingsrom for ledelse. Intensjonen var også å styre «mer i stort og mindre i smått». Oppdragsdokumentet til RHFene hadde en periode opptil 130 krav og mål, noe som ikke er et uttrykk for å styre mer i stort.

På oppdrag fra Spekter har professor Tom Colbjørnsen gjennomført en undersøkelse blant toppledere i statlig eide selskaper, der han har sett på ledelsens handlingsrom i ulike statlige selskaps- og foretakstyper. Ifølge rapporten, opplever helseforetakenes ledere å ha mindre handlingsrom enn ledere i andre statlig eide virksomheter. De erfarer mer konsensuspress, mindre forutsigbarhet og mer endringsmotstand. Når det gjelder selskapsstyringen, mener de fleste lederne at staten opptrer i samsvar med allmenne prinsipper for god eierstyring, men lederne for helseforetakene opplever samtidig at selskapsstyringen ofte griper inn i sykehusenes drift.

En undersøkelse blant ledere i offentlige og private virksomheter som Opinion har gjennomført på oppdrag fra Spekter, viser at:

- 6 av 10 mener regelverket i arbeidslivet er blitt så komplisert at det er vanskelig å unngå å gjøre feil.
- 6 av 10 sier at offentlige myndigheter krever at virksomheten må rapportere på stadig flere saksområder.
- 5 av 10 svarer at offentlige myndigheter pålegger virksomheten å ivareta stadig flere samfunnsmessige mål.
- 5 av 10 mener politiske stemningsbølger gjør virksomhetens rammebetingelser lite forutsigbare.
- 45 prosent sier at statlige tilsynsordninger gjør at virksomheten må bruke mye tid på bagatellmessige feil og mangler.

Omfang av tilsyn

Statlige tilsyn ble gjennomgått og drøftet i flere rapporter og offentlige utredninger i Norge og Sverige tidlig på 2000-tallet. En felles erfaring synes å være at mange tilsynsorgan har oppstått som følge av at nye samfunnsbehov møtes med nye sektorlover eller forskrifter. Som ledd i dette, etableres det ofte tilsyn med at regelverket overholdes. I etterkant forsøker man så å forenkle, forbedre og/eller effektivisere tilsynene gjennom veiledning, fusjoner eller ved å flytte tilsynsmyndigheten mellom ulike organ.

Spekter gjorde i 2012 en gjennomgang av omfanget av statlig tilsyn, definert som «tilsyn med virksomheters etterlevelse av statlig regelverk». Studien fant 42 ulike organ som drev statlig tilsyn, fordelt på 23 klassiske "tilsyn" – det vil si organer som i all hovedsak har tilsyn som formål og virksomhet, og 19 direktorat og etater med tilsynsoppgaver. Der kartla vi de av årsverkene i direktoratene og etatene med tilsynsoppgaver som gikk med til tilsyn. Til sammen fant vi 7 300 tilsynsårsverk i år 2010, noe som var 1 300 flere enn ti år tidligere.

Tilsynsaktivitet fra staten genererer aktivitet hos virksomhetene i form av tid til møter, korrespondanse og framskaffelse av dokumentasjon. Spekter har ikke kartlagt hvor mange årsverk som går med i norske virksomheter til å betjene tilsyn, eller hvorvidt det har vært en vekst i antallet årsverk som korresponderer med veksten i antall ansatte i tilsynsorganene. Vi mener imidlertid at denne problemstillingen er relevant i en produktivitetskontekst.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har stor autoritet i kraft av å være Stortingets kontrollorgan, og Riksrevisjonens rapporter kan legge viktige premisser for den oppmerksomheten og det presset som virksomhetene eksponeres for i det offentlige rom. Rapportene kan også avstedkomme initiativ fra politikere og andre om å regulere eller gripe inn i virksomhetenes beslutninger. Dette gjelder både forvaltningsorganer og virksomheter eid av staten. Spekters kommentarer og Colbjørnsens rapport berører de statlig eide selskapene, dvs de som er underlagt selskapskontroll og eventuell forvaltningsrevisjon.

Selskapskontroll og forvaltningsrevisjon stiller store krav til Riksrevisjonens kompetanse. Virksomhetene og selskapene er ofte komplekse organisasjoner, og flere opererer også internasjonalt. Ifølge Colbjørnsens rapport, er ikke Riksrevisjonens kriterier og metoder alltid direkte anvendbare på den enkelte virksomhet. Nesten halvparten av topplederne i undersøkelsen uttrykker skepsis til Riksrevisjonens kompetanse til å drive selskapskontroll. 49 % sier at det stemmer godt/svært godt at Riksrevisjonen har utilstrekkelig kunnskap om selskapene når de går i gang med forvaltningsrevisjon. Inkluderes de topplederne som sier at en slik påstand stemmer «litt», øker tallet til 84 prosent. Det er bare små forskjeller i synet på Riksrevisjonens kompetanse i ulike selskapstyper.

Som Colbjørnsen peker på, kan dette ha flere uheldige konsekvenser. Dersom Riksrevisjonens kritikk bygger på et sviktende faglig grunnlag, er det en risiko for at det blir iverksatt unødvendige og uheldige tiltak. I tillegg får virksomhetene ufortjent negativ oppmerksomhet. Rapporten viser at kritiske presseoppslag påvirker dagsorden til førti prosent av de daglige lederne i undersøkelsen.

Hvis revisorene må læres opp av selskapene før de går i gang med å kontrollere, kan selskapene på den annen side få større innflytelse på revisorenes arbeid enn det som er ideelt ut ifra et kontrollsynspunkt.

Riksrevisjonens rapporter kan ha verdi for selskapene, og påpeke relevante utfordringer og forbedringspunkter. Ifølge rapporten, kan det likevel være vanskelig for daglig leder å se hvilke konkrete tiltak Riksrevisjonens merknader skal føre til. Resultatet kan bli at selskapene foretar ritualistiske gjennomganger av sine systemer og rutiner for å vise imøtekommenhet og for å beskytte seg mot kritikk i det offentlige rom. I den grad slike gjennomganger fører til mer rigide rutiner og strengere regler, kan resultatet bli unødig byråkrati.

Individuelle rettigheter

Omfanget av tilsyn og kontroll henger også sammen med det økende omfanget av rettighetsfesting. Det er nedfelt en rekke universelle rettigheter i lover og forskrifter som utgjør selve stammen i vårt velferdssamfunn. Mange av disse rettighetene er viktige i et velferdssamfunn, men det er grunn til å stille spørsmålstegn ved summen av alle rettighetene som er innført de siste tiårene.

Det har vært en økning i rettighetsfesting de siste 20 årene, særlig innen velferdssektoren. Den største endringen i bruken av juridiske virkemidler kom med rettighetslovene omkring 2000-årsskiftet. Ifølge Helsetilsynet, er det om lag 50 lovfestede rettigheter innenfor helse- og omsorg.

I tillegg er det innført flere «garantier» og andre ordninger som framstår som rettigheter, og som dermed skaper forventninger i befolkningen, som verdighetsgarantien innenfor eldreomsorgen.

Rettighetsfestingen er drevet fram av flere forhold. For at et politisk tiltak skal vinne fram i finansieringskøen kan rettighetsfesting være en vei å gå. Videre er det et virkemiddel for å vise politisk handlekraft, og det kan være et svar på press fra interessegrupper. Det er også et politisk styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren, blant annet for å sikre likeverdige tjenester over hele landet.

Rettighetsfestingen kan hindre effektiv og innovativ tjenesteproduksjon. Økende grad av juridiske rettigheter gir mer byråkrati og fjerner fokus fra innovasjon og verdiskaping. Stadig flere juridiske rettigheter og garantier krever store administrative ressurser, skjemaer og rapporter for å dokumentere at alle rettighetene er oppfylt.

Mulighetene for prioritering og ledelse i den enkelte virksomhet snevres inn med hver nye rettighet som kommer inn. Detaljstyring hemmer muligheten til å finne gode løsninger lokalt.

Over tid snevres også det politiske handlingsrommet inn fordi det er nær sagt umulig å fjerne en lovfestet rettighet. Dessuten kan politikere vanskelig kreve at man slanker en administrasjon samtidig som man gir dem stadig flere oppgaver gjennom rettighetsfesting.

Spekter foreslår:

- I balansen mellom å hindre uønskede hendelser og å legge til rette for nyskaping og innovasjon, må det legges større vekt enn i dag på det siste.
- Toleranseterskelen for bagatellmessige feil bør heves. Tilsyn bør konsentreres om de områdene der risikoen er størst. De virksomheter som får tilsyn må få en klar redegjørelse for hvorfor de er valgt ut til tilsyn, og hva tilsynet skal ha fokus på.
- Selve kontrollen bør også gjennomføres på måter som hever toleranseterskelen for bagatellmessige feil.
- Tilsynsmyndighetene må ha tilstrekkelig kompetanse om det de skal undersøke. De må balansere sin virkelighetsoppfatning ved å ha mye kontakt med arbeidsgiversiden. Arbeidsgiver har totalansvaret og sitter med mer informasjon enn arbeidstakersiden. Slutninger må derfor ikke trekkes basert på informasjon fra én part.
- Tilsynsmyndighetene må være klare på hva som er deres saklige kompetanseområde, og i minst mulig grad overføre dette til «samarbeidsarenaer/-prosjekter» o.l. med virksomhetene. Dette vil ellers skape rolleuklarheter. Tilsynsmyndighetene må fokusere på gode tilsyn, og nedprioritere andre oppgaver
- Tilsyn fra flere tilsynsmyndigheter må samkjøres og utføres så effektivt som mulig for å belaste virksomhetene så lite som mulig.
- Det må etableres enhetlig metodisk tilnærming ved håndtering av varsler og gjennomføring av tilsyn. Det må også være tydelig kommunikasjon og informasjon under tilsyn.
- Regelverk må forenkles både i omfang og kompleksitet.
- Det bør legges større vekt på å sikre at virksomhetene har et tilfredsstillende system for internkontroll, snarere enn å øke den eksterne tilsynsaktiviteten. Kravene til internkontroll må ledsages av et mindre detaljert eksternt tilsyn.
- Omfanget av rapporteringskrav i eierstyringen av statlige virksomheter må reduseres.
- Det bør som hovedregel ikke innføres nye individuelle rettigheter. Myndighetene bør heller ikke innføre «garantier» og andre ordninger som framstår som rettigheter uten at disse har et reelt innhold.

V Samarbeid offentlig-privat

Spekters medlemsmasse, med både offentlige, kommersielle og ideelle virksomheter, gjør at vi er særlig opptatt av nye og bedre samspillmodeller, ikke minst for å nå helsepolitiske mål.

I utredningen fra Produktivitetskommisjonen drøftes utfordringer i helsesektoren, blant annet bruk av private tilbydere. Kommisjonen peker på positive effekter av konkurranse, men også faren for et todelt helsevesen. Vi mener kommisjonen i større grad kunne drøftet de muligheter som ligger i bedre samspill mellom offentlige og private aktører som bidragsyttere til det tjenestetilbudet det offentlige har ansvar for.

Spekters utgangspunkt har vært og er at det vil være oppgaver nok for alle, og at private og ideelle aktører i langt større utstrekning bør inviteres inn i en større del av oppgaveløsningen, samtidig som hovedgrunnlaget fortsatt skal være en sterk offentlig helse- og omsorgstjeneste. Slik kan man også få mer kunnskap og mer erfaring i hvordan alternativ organisering og oppgavefordeling kan bidra til nødvendige innovasjoner. Vi mener debatten om bruk av private bør være mindre ideologisk og mer pragmatisk. Det er ikke lenger nødvendig å diskutere om de private skal spille en rolle, men heller hvordan de kan bidra best mulig.

Vi mener et godt samspill mellom private og offentlige aktører kan fremme innovasjon og økt produktivitet. Nye løsninger er nødvendig for å løse de utfordringene Norge står overfor. Eldrebefolkningen øker, sykdomsbildet endrer seg, teknologien åpner stadig nye muligheter og kravet til effektiv drift og god ressursutnyttelse øker. Ett område for nye løsninger vil ligge i skjæringspunktet offentlig - privat drift, og hvordan man kan finne gode modeller for effektiv bruk av de samlede ressurser.

Et bedre system for offentlige anskaffelser vil være en viktig kilde til innovasjon og produktivitetsforbedringer i offentlig sektor. Kommisjonen peker på at det er behov for forenklinger av loven om offentlige anskaffelser og at potensialet i å forenkle loven er stort. Spekter støtter kommisjonens vurderinger om at det er behov for å forenkle bestemmelser i anskaffelsesregelverket som bidrar til ineffektivitet.

Oslo Economics utarbeidet i 2015 (på oppdrag fra Spekter) rapporten «Alle gode krefter». Dette er en kartlegging av erfaringene med bruk av konkurranse og anbud innenfor utvalgte tjenesteområder i helse- og omsorgssektoren. Det konkluderes i rapporten med at dagens anbudsregime i begrenset grad har gitt ønsket utvikling i effektivitet, kvalitet og innovasjon, så nye avtalerelasjoner innenfor anskaffelsesreglementet bør utprøves. Når det gjelder innovasjon konkluderer rapporten med følgende:

«Dagens anbudsregime tilrettelegger i liten grad for innovasjon. Kravene som stilles i utlysningene og påfølgende forhandlinger er ofte av en slik karakter at det gis få

frihetsgrader for hvordan tjenester skal leveres. Dette henger igjen sammen med utfordringer knyttet til måling av output og innkjøpernes mål om å unngå konflikt. I tillegg gjør korte avtaleperioder det lite lønnsomt for leverandører å utvikle nye behandlingsmetoder eller organiseringsmåter. Det synes likevel som om anbudsregime i noen grad har gitt innovasjon knyttet til støttetjenester. Logistikken hos private leverandører har vært viktig for å kunne tilby konkurransedyktige priser. Dette har medført innovasjon knyttet til logistikk og IKT.»

Offentlig sektor kan gjennom kjøp av varer og tjenester fra private aktører «importere» innovasjon og produktivitet til offentlig sektor. I tillegg kan offentlig sektor gjennom sine kjøp sikre at leverandørene utvikler nye og mer tilpassede løsninger, som trolig også kan anvendes utenfor offentlig sektor. Mange og kompliserte krav gir mindre handlingsrom til leverandøren og dermed mindre rom for innovasjon. Spekter deler kommisjonens syn om at ikke-anskaffelsesfaglige krav, som miljø og andre samfunnshensyn ikke skal være en del av anskaffelsesregelverket. Spekter er enig med kommisjonen i at formålet med lov om anskaffelser bør være effektiv ressursbruk. Ethvert nytt mål vil kunne svekke konkurransen og gi konkurransevriddinger, fordyre offentlige innkjøp og komplisere regelverket.

I mange offentlige anskaffelser har det tradisjonelt vært viktigst å overholde reglene for å unngå saker for KOFA (klagenemnda for offentlige anskaffelser). Enkelte ledere i offentlige virksomheter har sågar hatt dette som måleparameter i sine arbeidsavtaler. Det er bred enighet om at de viktigste hindringene for innovative anskaffelser skyldes at det har vært tradisjon for å tolke innkjøpsregelverket strengt. Det har de siste årene vært stor oppmerksomhet rundt potensialet for innovasjon i offentlige anskaffelser, og særlig innen helse er det gjennom flere utvalg pekt på behovet for innovasjon i innkjøpsprosessene. Spekter støtter kommisjonens syn om at man gjennom dialogbasert samarbeid med leverandørene kan dekke framtidig behov med nye løsninger. Dette kan øke innovasjonsgraden i offentlig sektor. Det er derfor viktig at handlingsrommet og mulighetene i dagens regelverk blir utnyttet bedre. Det betyr imidlertid at finn-fem-feil-kulturen (frykten for å gjøre feil) må utfordres.

Spekter har i lengre tid vært opptatt av at det utvikles velfungerende markeder innenfor sektorer der politikken etterspør et godt offentlig tilbud. I vårt første høringsbrev til kommisjonen støttet vi kommisjonens forslag om en mer systematisk gjennomgang av reguleringer og konkurransebegrensninger som kan oppstå i ulike markeder. Vi vil gjenta behovet for at det også sees nærmere på tariffavtalens betydning for konkurranse og produktivitet. Konkurransforholdene i bussbransjen et eksempel på dette. Her er kostnadene til busselskapene forholdsvis like og lite påvirkbare. Dette skyldes dels at tjenestene er regulert gjennom bruttoavtaler, slik at det er lite å konkurrere om, dels at alle selskapene er omfattet av en og samme tariffavtale – bussbransjeavtalen. Denne avtalen er en normallønnsavtale som i praksis betyr at de ansatte har helt like lønns- og arbeidsvilkår.

Spekter foreslår:

- Anskaffelsesregelverket må forenkles. Formålet med lov om anskaffelser må være effektiv ressursbruk. Andre mål bør nås med andre virkemidler.
- Det må etableres velfungerende konkurranse på områder der myndighetene har invitert private aktører inn i offentlig tjenesteproduksjon. Det krever en gjennomgang både av regelverk og avtaler.
- Private og ideelle aktører bør i større utstrekning inviteres inn i produksjonen av helse- og omsorgstjenester, samtidig som hovedgrunnlaget fortsatt må være en sterk offentlig tjeneste.

VI Kommune- og fylkesstruktur

Produktivitetskommisjonen konkluderte i sin første delrapport med at kommunestrukturen er et viktig hinder for en god utnyttelse av ressursene i kommunesektoren, og pekte på at mange av dagens kommuner er for små til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive kompetansetunge tjenester. Potensialet for effektivisering ble anslått til opp mot 30-35 pst. for kommuner med lav effektivitet dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene.

Spekter er generelt positiv til en kommunereform med mål om å utvikle en bærekraftig framtidig struktur, organisering og oppgavedeling ut fra befolkningens behov for kvalitativt gode tjenester og god ressursstyring. Vi ser samtidig at det er behov for en helhetlig gjennomgang av forvaltningsnivåene som en naturlig konsekvens av kommunereformen og de strukturendringene som følge av det. Fra våre egne medlemsvirksomheter er det nok å vise til de organisatoriske rammebetingelsene for kollektivtransporten, hvor ansvaret for virkemidlene er fordelt på alle tre forvaltningsnivåene, mens kollektivtrafikken opererer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Vi er derfor glad for at produktivitetskommisjonen nå foreslår at det foretas en gjennomgang for å klargjøre ansvarsdelingen mellom kommunale og statlige oppgaver.

I kommisjonens andre rapport berøres økende overstyring av kommunene, som følges opp med økt tilsyn og rapportering. Ønsker om en bestemt utforming av tjenestetilbudet kolliderer med kommunalt ansvar for prioritering og tjenesteutforming. Målet om tilfredsstillende tjenestetilbud i hele landet, bør ikke forfølges med økt statlig styring eller rettighetsfesting. Svaret ligger etter vår vurdering snarere i kommunereformen, med sammenslåing av kommuner.

Mer overordnet, er det også et spørsmål om avveiningen mellom kommunalt selvstyre og behovet for sentral statlig styring. Er det først gjort et valg om å legge ansvaret for en tjeneste til kommunalt nivå, må kommunen også få handlefrihet og nødvendige virkemidler.

Spekter foreslår:

- Kommunereformen må gi større kommuner og en mer bærekraftig kommunestruktur.
- Det må foretas en gjennomgang for å klargjøre ansvarsdelingen mellom kommunale og statlige oppgaver.
- Målet om tilfredsstillende tjenestetilbud i hele landet, bør ikke forfølges med økt statlig styring eller rettighetsfesting.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter



Anne-Kari Bratten

Administrerende direktør