

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen
Stortinget
0026 Oslo

Vår sak nr:

Arkivnr.: 110

Deres ref:

Dato: 30.10.2015

STATSBUDSJETTET 2016 – INNSPILL OG KOMMENTARER FRA NORSK TJENESTEMANNSLAG

Norsk Tjenestemannslag (NTL) viser til vårt høringsvar av 14. oktober 2015 og vil med dette notatet gi KUF-komiteen ytterligere innspill til arbeidet med Statsbudsjettet for 2016.

Innledende kommentarer

En medvirkende årsak til at Norge som nasjon klarte seg forholdsvis bra gjennom de økonomiske krisene som har vært er den høyt utdannende befolkningen samt forskningens bidrag til produktivitet, innovasjon og kompetanse. Bevillingene til forskning og utdanning må styrkes vesentlig for å bidra til at vi motvirke den økonomiske nedturen som vi allerede ser konturene av. Investeringer i bygg og infrastruktur er et godt tiltak, både i gode og dårlige tider. Derfor krever NTL vekst i basisbevilgningene til universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter

I dagens økonomiske situasjon med økende arbeidsledighet gjør store skatteuttak til de som har mest vondt verre for nasjonen. Disse pengene kunne blitt brukt til framtidens arbeidsplasser og en grønn omstilling. I tillegg foreslår regjeringen også i år kutt i alle statlige virksomheters driftsbudsjett med minst 0,5 prosent. Som følge av dette må universitetene og høyskolene kutte om lag 160 millioner kroner for 2016. Universitets- og høyskolesektoren samt forskningsinstituttene har vært kontinuerlig under omstilling i mange år, samtidig som produktiviteten målt etter regjeringens kriterier har økt. Generelle kutt, uten å vurdere situasjonen i den enkelte virksomhet, rammer alle og virksomhetene som har kommet langt i forbedringsarbeidet rammes spesielt hardt.

Regjeringen har uttrykt bekymring for at næringslivet i Norge ikke satser nok på forskning, noe de har rett i. Likevel er vår vurdering at Storting og Regjering er de nærmeste til å ta ansvaret for den manglende forskningsinnsatsen i Norge. I stedet for å legge skylden på næringslivet år etter år, kan Stortinget øke det offentlige bidraget til forskning. Forskning er et offentlig ansvar og NTL forventer at dette følges opp i praksis.

Struktur i universitets- og høyskolesektoren

Regjeringen foreslår å øke SAKS-midlene med 100 millioner kroner. Institusjonene beregnet at kostnadene ligger betydelig høyere enn dette. NTL legger til grunn at fusjonene ikke skal gå ut over den virksomhetenes samfunnsoppdrag. Derfor må institusjonenes faktiske kostnader forbundet med fusjons- og omstillingsprosessene dekkes. NTL er bekymret for at fusjoner kan brukes til å svekke innarbeidede rettigheter til forskningstid for den enkelte ansatte. For at fusjonene ikke skal gå ut over den faglige aktiviteten må institusjonenes faktiske kostnader forbundet med fusjons- og omstillingsprosessene dekkes.



Bruk av midlertidig tilsetning ved universiteter og høyskoler

Regjeringen sier de ønsker å redusere bruken av midlertidig tilsetning i sektoren. Virksomhetslederne mener dette er umulig når andelen eksternt og kortsiktig finansiering øker. Det fremstår derfor uforståelig at regjeringen allikevel insisterer på å redusere forutsigbarheten i sektoren ved å øke usikkerheten knyttet til finansiering. Våre lokale tillitsvalgte rapporterer om en klar utvikling mot mindre forutsigbarhet, svekket stillingsvern og færre faste stillinger. NTL mener dette samsvarer dårlig med Kunnskapsministerens slagord "personalpolitikk for excellence". Ingen jobber bedre når rammevilkårene er dårlige og uforutsigbare, heller ikke de vitenskapelige ansatte.

Det er viktig å sikre forutsigbarheten for den enkelte ansatte ved å redusere bruken av midlertidig tilsetning. Universitetene og høyskolene er storforbrukere av midlertidige tilsetninger, utover lov hjemlede stipendiat og post.doc-stillinger. Dette gjelder både administrative, tekniske og vitenskapelige stillinger. Det er alt for mange som blir gående i årevis på kortvarige kontrakter, ofte knyttet til eksternt finansierte prosjekt. Arbeidsgiveransvaret blir derfor utydelig. Rapporten fra Rindal-utvalget gikk grundig gjennom situasjonen i sektoren og kom med klare forslag til tiltak(1). Forslagene til tiltak har vært på høring og statsråden har fått bred tilslutning til å gjennomføre disse. Samtidig vil vi legge til grunn at hverken Tjenestemannsloven eller Lov om universiteter og høyskoler er problemet. Det er arbeidsgivers praksis, og Regjeringens manglende handling, som er den store utfordringen her.

Endringer i finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler

NTL registrer at andelen av BNP som brukes til forskning øker. Den største økningen kommer via de resultatbaserte bevilgningene i stedet for i basis. NTL mener at basis bør utgjøre 80% av den samlede finansieringen, og er kritiske til at regjeringen med dette forslaget reduserer andelen i stedet for å øke den.

En god basisfinansiering er en forutsetning for at virksomhetenes skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag, og levere god kvalitet i både utdanning og forskning. Langsiktighet og forutsigbarhet er viktig. Dette er avgjørende for kvalitet. De ansattes arbeidsvilkår styres i stor grad av bevilgningssystemet. Kortsiktig finansiering, styrt av eksterne kilder og resultatbasert finansiering fra Kunnskapsdepartementet fører til at de ansattes trygge arbeidsvilkår utfordres. Uten gode arbeidsvilkår vil kvaliteten reduseres. NTL krever en økning av basisandelen, på bekostning av satsingen på næringslivsretting og eliteprosjekter.

En forutsetning for et velfungerende finansieringssystem er at målene er få og overordnede. Med det fremlagte forslaget om innføring av nye indikatorer uten å fjerne gamle, handler regjeringen stikk i strid med anbefalingene. Dette er også i strid med regjeringens eget mål om å fjerne tidstyver. Detaljert mål og resultatstyring fører til uønsket byråkratisering, en sammenheng som er vel dokumentert.

1 http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Bruk_av_midlertidig_tilsetting_271110.pdf

Finansieringsutvalget kunne la til grunn at mål- og resultatstyringen har ført til økt aktivitet på de områdene som måles. De kan derimot ikke påvise noen sammenheng mellom økt resultatoppnåelse og økt kvalitet. Regjeringen velger allikevel å fortsette dreiningen mot økt resultatfinansiering, dette forsterker inntrykket av at målesystemene er et mål i seg selv fremfor å være et virkemiddel for økt kvalitet. NTL krever et finansieringssystem som anerkjenner virksomhetenes og de ansattes eget driv og mål om økt kvalitet, selv om disse vanskelig kan telles.

En annen effekt av mål- og resultatstyringen er at indikatorene får direkte konsekvenser for hver enkelt ansatt i sektoren. Det er til syvende og sist disse som blir ansvarliggjorte for at virksomhetene øker inntjeningen. NTL registrerer en utvikling i retning av at stadig flere arbeidsoppgaver blir utsatt for såkalt "benchmarking", inkludert utdanning og forskning. NTL vil på det sterkeste advare mot innføring av slike kvantitative metoder for å oppnå kvalitative mål.

Indikatorene for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) er et av mange tiltak som virer landets forskningsaktivitet bort fra den egeninitierte, nysgjerrighetsdrevne frie forskningen og over til næringsrettet forskning. Med denne utviklingen reduserer regjeringen implisitt ambisjonene om at forskningen og utdanningen skal bidra til landets kunnskapsallmenning i et bredt perspektiv. NTL er kritiske til den instrumentelle og kortsiktige perspektivet regjeringen har på forskning og den negative påvirkningen dette har for kvalitetsøkning.

Den andre nye indikatoren som foreslås innført er en belønning for gjennomførte grader til virksomhetene. NTL er tilfreds med at incentivet her rettes mot virksomheter og ikke den enkelte student. Vi er likevel bekymret for at dette incentivet vil virke i direkte motstrid til muligheten nasjonen har til å bruke utdanningssystemet aktivt for å motvirke økt arbeidsledighet. Sammen med manglende satsing på nye studieplasser viser dette at regjeringen ignorerer den positive effekten utdanning har på sysselsetting og produktivitet.

MVA på elektroniske vitenressurser

Stadig mer av kunnskapsressursene digitaliseres og dette er blitt en viktig kilde til utgiftsøkning for institusjonene i forsknings- og kunnskapssektoren. Sektoren må i dag betale merverdiavgift på e-ressurser, (som for eksempel e-tidsskrifter, e-bøker og databaser) mens papirversjonen av samme ressurser er fritatt for merverdiavgift.

Universitets- og høyskolebibliotekene bruker flere hundre millioner kroner hvert år til innkjøp av e-ressurser. En svak norsk krone og en eksplosiv prisutvikling hos forlag med tilnærmet monopol, gjør bibliotekene sliter med å oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

Elektroniske vitenressurser bidrar like mye som de i papir. Det er derfor naturlig at e-ressurser gis avgiftsmessig likebehandling med tilsvarende ressurser i papir. NTL foreslår derfor at det innføres nullsats for merverdiavgift også for elektroniske vitenressurser.

Finansiering av forskningsinstitutter

En fjerdedel av den totale forskningen i Norge utføres i instituttsektoren. Basisbevilgningene til forskningsinstitutter underlagt retningslinjer for statlig basisfinansiering utgjorde i 2014 gjennomsnittlig 10 % av samlet omsetning. Andelen basisbevilgning varierer dessuten mellom instituttgruppene, fra gjennomsnittlig sju prosent for de teknisk-industrielle instituttene til 15 % for primærnæringsinstituttene. Målt som en andel av driftsinntekter, har det vært en nedgang fra 12 % i 1997, men endringen i basisbevilgningen for enkeltinstitutter kan være langt større

enn dette. Den resterende prosjektporteføljen består i hovedsak av oppdragsprosjekter. I utlandet ligger basisbevilgningene hos tilsvarende virksomheter vesentlig høyere. Dette innebærer blant annet at norske institutter framstår som vesentlig dyrere enn utenlandske i den internasjonale konkurransen om prosjektmidler. NTL mener basisbevilgningen må være langt høyere enn hva de er i dag og at basisbevilgningen ikke skal være resultatbasert.

De seneste statsbudsjettene har ikke gitt godt nok svar på de utfordringer næringslivet står overfor med hensyn til forskning, innovasjon og utvikling. Færre oppdrag fra industrien kan lett gi oppsigelser, særlig hos de instituttene som lever av oppdrag for næringslivet. Vi er svært skuffet over at Regjeringen ikke følger opp tidligere signaler om å styrke instituttene sin posisjon, særlig i økonomiske nedgangstider. Dette blir ytterligere dramatisk fordi vi nå står midt oppe i en situasjon hvor betydningen av forskning og utvikling er større enn noensinne. Spesielt burde satsningen på forskning og utvikling innenfor fornybar energi og miljøforskning vært langt større.

Mange av instituttene sliter med en meget anstrengt økonomi. Flere institutter har hatt så alvorlige utfordringer med sin økonomi at de har gjennomført nedbemanninger. Årsaken til den anstrengte økonomien varierer fra institutt til institutt. Men dersom de offentlige bevilgningene til forskningsinstituttene hadde vært større ville selvsagt situasjonen vært langt bedre.

Sviktende oppdrag fra oljeindustrien fikk umiddelbare konsekvenser for noen forskningsinstitutt. Oppsigelser og permitteringer er gjennomført på ett institutt mens andre institutter foreløpig ikke har gjort noen slike tiltak.

Den økonomiske situasjonen setter lønns- og arbeidsvilkår under press. Vi frykter at mange av de ytelsesbaserte pensjonsordningene vil kunne bli erstattet av innskuddsbaserte ordninger, som gir større risiko for den enkelte ansatte med tilhørende dårligere pensjonsutbetalinger.

Sameskolen for Midt-Norge

Sameskolen for Midt-Norge er en unik arbeidsplass, hvor personalet har lang erfaring med samisk språk og kultur. Fjernundervisning i samisk språk og ukesbaserte språksamlinger er viktige tilbud til landets samiske befolkning. Disse språksamlingene er særdeles viktig for de samiske elevene som bor spredt og dermed har få muligheter til å praktisere språket og ta del i kulturbaserte aktiviteter. Målet med språksamlingene er at elevene skal få bruke og høre det samiske språket i en naturlig og helhetlig sammenheng. Videreføring av samisk kunnskap, ferdigheter og verdier kan kun læres gjennom aktiv deltakelse. Sameskolen i Midt-Norge er en sentral aktør for å sikre at grunnlovens § 108 ivaretas. Derfor krever NTL at Stortinget stopper Regjeringens forslag om å nedlegge Sameskolen i Midt-Norge.

Studieplasser

Regjeringens forslag til tiltak mot økende ledighet er mangelfull. Mange av høgskolene har langsiktige planer for en økning av antallet studieplasser, realiseringen av disse kan forskutteres med økt bevilling til dette over statsbudsjettet. Samtidig bør antallet frie studieplasser ved universitetene økes i tråd med virksomhetenes ønsker om dette. En opptrapping av antall studieplasser må følges opp med en satsning på flere vitenskapelige stillinger, samt bygg og vedlikehold slik at universitetene og høgskolene kan ta imot flere utdanningsøkende uten å gå på akkord med utdanningskvaliteten.

I en tid med økende arbeidsledighet, vil NTL vise til positive erfaringer fra 1990-tallet. Utdanningssystemet ble kraftig bygget ut i tråd med anbefalingen fra sysselsettingskommisjonen (Kleppe-utvalget). Den brede satsingen på utdanning og kompetanseutvikling la til rette for en høyere yrkesdeltakelse og omstilling for de som var arbeidsledige og som da fikk tilbud om utdanning. Utdanning er et viktig virkemiddel mot sosial og økonomisk ekskludering, og kan hindre at temporær arbeidsledighet blir permanent. Gevinstene for samfunnet og for den enkelte av å unngå varig utestengning av unge fra arbeidslivet, forsvarer nesten enhver utgift til tiltak.

Studentboliger

Regjeringen har vist en positiv trend med tilskudd til 2200 nye studentboliger, men det er fortsatt et behov for økt tilskudd til bygging av studentboliger. Boligsituasjonen for studenter er en utfordring. Det mangler fortsatt over 13 200 studentboliger og under 15 % av landets studenter bor i studentboliger. Studentboligbygging er videre et viktig utdanningspolitisk tiltak både for å tilby borteboende studenter en bolig til gunstig pris og for å redusere presset og dermed utleieprisene på det private boligmarkedet. De siste årene har vi sett en økning i prisene på det private leiemarkedet. En økning som hverken står i stil med kvaliteten på boligene eller prisøkningen ellers i samfunnet. Det får negative konsekvenser for studentøkonomien.

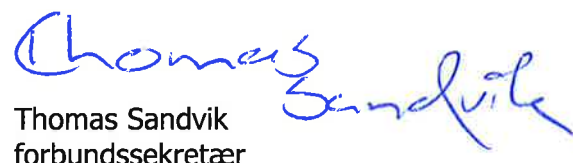
Utdanningsstøtte

NTL vil gjenreise heltidsstudenten og da må basisstøtten økes opp til 1,5 G og det må snarest mulig innføres 11 måneders studiestøtte. Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT) viste at 19% av studentene opplever psykiske symptomplager i løpet av studietiden (2). Økonomiske bekymringer og prestasjonspress er noen av årsakene til at dette tallet er så høyt. En kraftig forbedring av studiestøtten vil frigjøre tid til studier og gi tryggere økonomiske rammer, slik at studentene i større grad kan konsentrere seg om å studere.

Samtidig må tidligere inngåtte studielån avskrives parallelt. NTL krever en politisk styrt, lav rente på studielån. Vi er derfor skeptiske til regjeringens forslag om endring av modell for fastsetting av renta på studielån.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG


Kjersti Barsok
Første nestleder


Thomas Sandvik
forbundssekretær

