

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen  
Stortinget  
0026 Oslo

Vår sak nr:

Arkivnr.: 110

Deres ref:

Dato:27/10-16

## **STATSBUDSJETTET 2017 – INNSPILL OG KOMMENTARER FRA NORSK TJENESTEMANNSLAG**

Norsk Tjenestemannslag (NTL) viser til vårt høringsvar av 14. oktober 2016 og vil med dette notatet gi KUF-komiteen ytterligere innspill til arbeidet med Statsbudsjettet for 2017.

### **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 motvirker nåværende og framtidige økonomiske nedturer. Internasjonale sammenligninger viser at Norge bruker relativt sett en liten andel av BNP på forskning. 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. 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.

### **Struktur i universitets- og høyskolesektoren**

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 kostnader til fusjons- og omstillingsprosessene dekkes fullt ut.

### **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 ekstern 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 i retning av 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 høgskolene er storforbrukere av midlertidige tilsetninger, utover lovhjemlede 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 høgskoler er problemet. Det er arbeidsgivers praksis, og Regjeringens manglende handling, som er den store utfordringen her.

### **Endringer i finansieringsmodellen for universiteter og høgskoler**

NTL mener at basis bør utgjøre minst 80% av den samlede finansieringen, og er kritiske til at regjeringen med dette forslaget reduserer andelen i stedet for å øke den.

Regjeringen trapper opp mål- og resultatstyringen i forsknings- og utdanningssektoren. Dette skjer til tross for kritikk om byråkratisering og vridning av aktivitet bort fra fag til strategisk tilpassning til målene finansieringsmodellen.

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.

Det såkalte byråkratiseringskuttet videreføres for tredje året på rad. Totalt sett har universiteter og høyskoler fått kontinuerlig redusert sine basisbevilgninger over tre år. Kuttene gjøres samtidig som regjeringen foretar store reformer og krever kvalitetshevinger(2).

Det innføres to nye resultatindikatorer. BOA; Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet skal premiere samspill mellom arbeids-, samfunns- og næringsliv. Dette forventes å føre til at det blir ytterligere 300 millioner mindre i basisbevilling.

---

1 [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter\\_og\\_planer/Bruk\\_av\\_midlertidig\\_tilsetting\\_271110.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Bruk_av_midlertidig_tilsetting_271110.pdf)

2 <http://khrono.no/2016/10/fusjoner-rammer-administrasjonen-0>

Den andre nye indikatoren, for uteksaminerte kandidater, vil gi mindre uttelling for studiepoeng. Det er et signal om at det vil bli vanskeligere for de som vil studere på deltid eller kun vil avlegge eksamen i enkelte emner.

NTL er motstandere av den mål- og resultatstyringen som praktiseres i staten i dag. Vi krever at basis skal øke, og at resultatdelen skal reduseres. Ansatte i sektoren har, i likhet med resten av offentlig forvaltning, kritisert målstyringssystemet for å vri aktiviteten bort fra det som er faglig viktig til det som skaffer penger. Systemet er byråkratiserende og genererer omfattende rapporteringsrutiner samtidig som det setter hver enkelt forsker ansvarlig for å oppnå virksomhetens mål.

Kunnskapsdepartementet har tydelig sagt at de ved å gjøre publiseringsindikatoren mer kompleks, ønsker å se at insentivene ikke vil bli videreført ned til den enkelte ansatte. Det er ikke enkeltpersoner som skal belønnes for resultater fellesskapet har jobbet frem. NTL er glade for denne tydelige bestillingen. Dette må følges opp på virksomhetsnivå, for NTL kan ikke se at endringen i seg selv fører til mindre individualisering, det blir bare litt mer byråkratisk.

Økt mål- og resultatstyring i statsbudsjettet må sees i sammenheng med det pågående arbeidet med å innføre avtaler mellom virksomhetene og Kunnskapsdepartementet. Utviklingsavtalene burde bli brukt til å bedre forståelsen for sektorens komplekse mål. I stedet ser det ut til at avtalen kun brukes til en anledning til å innføre enda flere måleindikatorer, og en potensiell overføring av ytterligere 5% fra basis til resultatdelene. Dette arbeidet pågår til tross for at til og med Marianne Andreassen, målstyringens "mor" fra sin direktørtid i Senter for statlig økonomistyring, advarte mot å bruke avtalene på denne måten. Når selv de som elsker mål og resultatstyring roper varsko, bør Stortinget lytte.

Regjeringen gir med en hånd og tar med en annen. Det er viktig å merke seg at dette ikke er "svingninger" mellom ulike mål fra et år til et annet. Regjeringen trapper opp målstyringen og konkurransen. Sektoren blir mindre og mindre fri, mer og mer styrt. Ulikhetene mellom forskningsinstitutter, høyskoler og universiteter viskes ut, og den økte konkurransen fører til at institusjonenes egenart og særskilte samfunnsmandat blir stadig vanskeligere å ivareta.

### **Finansiering av forskningsinstitutter**

En fjerdedel av den totale forskningen i Norge utføres i instituttsektoren. Basisbevilgningene til forskningsinstitutter underlagt retningslinjer for statlig basisfinansiering utgjorde i 2015 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 åpenbare utfordringer næringslivet har med 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 sine posisjon, særlig i

økonomiske nedgangstider. 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. 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.

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.

### **European Space Agency og norsk romforskning**

Regjeringen legger opp til massive kutt i framtidig ESA-deltakelse og nasjonale følgemidler. Romvirksomheten har vesentlig betydning for mange av de største politiske satsningsområdene til regjeringen: Nordområdene, hav, samfunnstrygghet, sikkerhetspolitikk, europapolitikk samt høyteknologisk industriutvikling knyttet til nedbygging i olje- og gassektoren.

Reduksjon i norsk ESA-deltakelse som foreslått av regjeringen er uønsket både i et næringsmessig og i et samfunnmessig nytteperspektiv. Det er dårlig industripolitikk, og det er dårlig europapolitikk. Sist, men ikke minst, det er svært dårlig forskningspolitikk. NTL foreslår derfor at Stortinget opprettholder bevillingene til norsk romforskning.

### **Utredning for flytting av atombrensel**

Institutt for Energiteknikk (IFE) har søkt om 70 millioner til å starte utredning for flytting av atombrenselet. Regjeringen foreslår å bevilge 28 millioner kroner til tiltak på det nukleære området. Pengene skal brukes til forberedelse til behandling av brukt brensel.

Det er positivt at Regjeringen tar medansvar for finansieringen av opprydning av atomavfall, men det bekymringsfullt at de ikke bevilger det som er nødvendig for å gjennomføre utredningen.

### **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 over tid 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. Etter semesterstart i høst stod det 8700 studenter i boligkø hos studentsamskipnadene. Studentboligbygging er 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 det vært 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. NTL krever derfor at det bygges minst 3000 studentboliger årlig av studentsamskipnadene.

### **Utdanningsstøtte og Statens lånekasse for utdanning**

Opptrapping til 11 måneders studiestøtte er et steg på veien for en bedre studentøkonomi. Prisveksten vil likevel medføre reell inntektsnedgang for studenter og finansieringen med økte renter rammer først og fremst nyutdannede.

Innføring av 11 måneders studiestøtte, med en uke om gangen, gjør at Statens lånekasse for utdanning må sette av store ressurser til gjennomføre dette. Da framstår det som både kontraproduktivt og lite gjennomtenkt å legge ned Lånekassens kontorer i Tromsø og Ørsta, samt å fase ut kontoret i Bergen, for således å redusere antallet ansatte i virksomheten.

Begrunnelsen for nedleggingen er forventning om behov for færre saksbehandlere, fordi flere søknader får automatisk maskinell behandling. De ansatte i Lånekassa erkjenner at utviklingen går i den retning, men med et helt annet tidsperspektiv. Noe tydeligvis ledelsen i Lånekassa også gjør all den tid de nettopp har lyst ut mange midlertidige stillinger.

Det er ingen ting ved dagens situasjon som tilsier at edb-systemet plutselig i løpet av 2018 og 2019 skal få opp den automatiserte behandlingen til å erstatte over 50 tilsatte i Tromsø, Ørsta og Bergen. Systemet er per dags dato ikke utviklet for drive helautomatisk saksbehandling tilsvarende arbeidsmengden til de saksbehandlerne som har sluttet i 2016, og de som Lånekassen allerede nå vet vil slutte eller være i permisjon i 2017.

Ytterligere forenkling og utvikling av Lånekassens system, er avhengig av prioriteringer og utviklingsønsker og utviklingstakt hos andre offentlige etater (f.eks. UDI, Skatt, Nav), for at Lånekassen skal få ønsket datafangsteffekt og økt maskinell behandling. Dette er forhold Lånekassa har liten, om noen, kontroll over.

Hvor enkel og fullautomatisert saksbehandlingen kan bli, er også avhengig av hvor detaljert og nyansert Stortinget ønsker at regelverket skal være, og hvilke særordninger de ønsker elever og studenter skal ha. Fra 1986 og frem til i dag har regelverket bare blitt mer komplekst. Kundegruppene som ikke behersker den automatisert saksbehandlingen er sammensatt og disse grupper skal ha samme rett til god kundeservice som andre kundegrupper.

NTL mener problemstillingen er innskrenkende når det bare vurderes hvorvidt et kontorsted skal bestå på grunnlag av den manuelle saksbehandlingen. Lånekassa har positiv erfaring med å

bruke saksbehandlere til å løse nye oppgaver. På samme måte kunne det vært vurdert å flytte andre oppgaver for å spesialisere og beholde gode fagmiljøer på kontorene rundt om i Norge, etter hvert som automatiseringen av saksbehandlingen økte. Da ville Lånekassa også oppfylt Stortingets ønske om desentralisering.

Regjeringen foreslår å øke studielånsrenten med 0,35 prosentpoeng, noe som medfører en realøkning av renta på studielån med 20 %. Dette vil ramme alle Lånekassens kunder som er i tilbakebetalingsfasen. Regjeringen justerer gjennomgående rentenivået i offentlig styrte låneordninger opp mot det vi finner hos de kommersielle bankene. Dette er et ideologisk drevet privatiseringsframstøt for å gi kommersielle aktører tilgang på de betydelige beløpene som ligger i disse systemene. For de ansatte og studentene innebærer det dårligere vilkår og dyrere lån. Samtidig vil de private forretningsbankene ikke videreføre de sosiale ordningene som ligger i Statens lånekasse for utdanning. NTL ønsker ikke å legge mer av nasjonens økonomi over i de samme systemene som kjørte den i krise. Det vil kun være et bidrag til å øke profitten til banker som ikke kan styre seg sjøl, og gjøre Norge enda litt mindre robust i møte med framtidige kriser i økonomien.

Studiestøtten må økes og knyttes til 2,0 G, fordelt over 11 måneder. 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.

### **Kompletterende grunnskoleundervisning**

NTL støtter ikke regjeringens forslag om å avvikle ordningen med kompletterende grunnskoleundervisning fra og med høsten 2017.

Forslaget innebærer at undervisningstilbud til grunnskolebarn i utlandet, og som gis av de to nettskolene *Globalskolen* og *Norskskolen*, vil opphøre. Denne fjernundervisningen av norske barn som oppholder seg kortere eller lengre perioder i utlandet er viktig for svært mange familier som er utsendt av departementer, norske frivillige organisasjoner og norske bedrifter i tillegg til i utenrikstjenesten. Den nettbaserte undervisningen styrker forståelsen av Norge som samfunn og norske verdier, og dette ansees som svært verdifullt for reintegrering og identitet.

Dette tilbudet er svært viktig for at norske barn som midlertidig oppholder seg i utlandet, fordi foreldrene jobber utenfor Norge, skal kunne få undervisning i norsk språk, KRLE og samfunnsfag. Disse fagene gis ikke på utenlandske skoler. De to nettskolene gjør det mulig for familier med midlertidig opphold i utlandet å holde tritt med undervisningen i Norge. Deltakelse i denne undervisningen gjør det mulig å opprettholde nivået i norsk muntlig og skriftlig samt gjør det enklere for barn å reintegreres i undervisningen ved hjemkomst.

Regjeringen har i sin økonomiske politikk lagt vekt på behovet for at næringslivet ser utover Norges grenser, og det er et økende behov i mange sektorer for at norske arbeidstagere tilbringer deler av sitt arbeidsliv i andre land. For å kunne få til dette er en slik kompletterende undervisning helt essensiell, da den gjør det lettere for familier å bosette seg i kortere perioder utenfor Norges grenser.

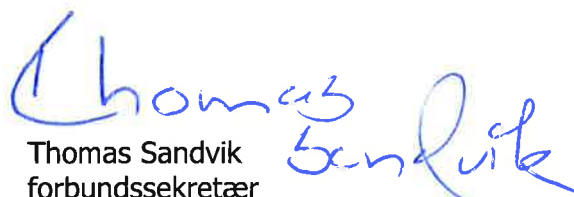
NTL krever at Stortinget opprettholder bevillingen til kompletterende grunnskoleundervisning.

## Folkehøgskoler

I år har 7500 elever startet på de 80 folkehøgskolene rundt om i vårt langstrakte land. Folkehøgskolene har i dag 198 skoledager. Folkehøgskolene har både kveldsundervisning og undervisning på lørdager, noe som gjør det vanskelig å kunne ta seg betalt arbeid ved siden av skolegangen. Karakter- og prestasjonspress øker på alle arenaer. Det vokser fram et behov for en motvekt, og et år på folkehøgskole har vist seg å utgjøre en viktig del av denne motvekten for mange unge med stort potensial. Et friår fra karakterer og eksamener på en folkehøgskole gjør at mange får igjen lysten og motivasjonen til å lære mer og gå videre. NTL lurer derfor på hvorfor disse elevene ikke får 11 måneders studiestøtte på lik linje med andre studenter. For 2017 vil en slik utvidelse beløpe seg til ca. 3 millioner kroner. For den enkelte elev vil en slik utvidelse bety mye mer.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG

  
Kjersti Barsok  
Første nestleder

  
Thomas Sandvik  
forbundssekretær

