

NTLs innspill til Produktivitetskommissjonen i etterkant av seminaret om offentlig sektor 21. august

Innledning

Offentlig sektor i Norge har gjennom mange år møtt krav til effektivisering og økt produktivitet. De ansatte har vist seg omstillingsdyktige og sørget for at offentlig sektor i Norge er meget godt drevet, både sammenlignet med andre land og med norsk privat sektor. En videre forbedring av offentlig sektor må legge vekt på kvalitet.

Offentlig sektor skal ikke gå med størst mulig overskudd, men skal gi best mulig tjenester til befolkningen innenfor de økonomiske rammer som settes. Kvalitet i tjenestene er vanskelig å måle og derfor er produktivetsmåling i offentlig sektor vanskelig å gjøre. NTL vil advare mot enkle sammenligninger av produktivetsutviklingen i privat og offentlig sektor. Staten skal balansere både samfunns- og velferds mål. Helse- og omsorgssektoren er et eksempel. Tjenestene er komplekse, dekker basisbehov og mottakerne er ofte sårbare. Det vil derfor være begrenset hvor store effektiviseringsgevinster det er mulig å ta ut i den type virksomhet, uavhengig om det er i privat eller offentlig drift.

Lønns- og pensjonskutt gir ikke økt produktivitet

NTL er i mot å bruke privatisering eller konkurranseutsetting som et virkemiddel for å kutte i ansattes lønns- og pensjonsvilkår. Produktiviteten i Norge øker ikke om man reduserer lønninger til arbeidstakergrupper i offentlig sektor.

Samarbeidsmodellen i mellom arbeidsgivere og arbeidstakerne i arbeidslivet og et aktivt trepartssamarbeid bidrar til at den norske samfunnsmodellen med små forskjeller og nærhet til beslutningene kan opprettholdes. NTL ser på «den norske modellen» som Norges største konkurransefortrinn. Et viktig trekk med modellen er at den sikrer medarbeiderdrevet innovasjon. Det krever at ledelsen og ansatte jobber tett sammen. Det er bare mulig i et arbeidsliv med sterke fagforeninger, med faste og trygge jobber og et godt offentlig sikkerhetsnett. Dette er like viktig i offentlig som privat sektor.

NTL har konkrete forslag til hvordan det offentlige kan bruke dagens ressurser på en enda bedre måte for å skape bedre tjenester for befolkningen. Det vil være et viktig bidrag til økt produktivitet, ikke bare i offentlig sektor men også totalt for landet.

Skal man øke produktiviteten i offentlig sektor er det viktig å se på hvordan offentlig forvaltning kan styres bedre.

Gjennomgang av målstyring i forvaltningen

Mål- og resultatstyringen i staten er et sentralt prinsipp i etatsstyringen, og må utvikles og endres for å kunne skape en bedre forvaltning. Redusert rapportering og unødvendig kontroll vil gi de ansatte mer tid til å utføre de oppgavene de er satt til å gjøre.

De som gjør jobben må være med på å utvikle målene, siden de kjenner virksomheten best. Ved å bruke egne ansatte i utviklingen, øker også tilliten mellom ledelse og ansatte og ansette vil se og forstå nytten av målene. Virksomheten bør ikke bryte ned de overordnede målene til detaljerte delmål som den enkelte ansatte må rapportere på.



Ønsker en virksomhet initiativrike, ansvarlige og motiverte medarbeidere, må de ansatte gis tillit. Mål- og resultatstyringen slik den brukes i dag bidrar ofte til en negativ kontroll- og mistillitskultur. Tilliten reduseres ikke bare mellom ansatte og ledere i virksomhetene, men også mellom ulike virksomheter i staten og de folkevalgte.

NTL vil foreslå følgende tiltak for å forbedre dagens mål- og resultatstyringen:

- Antallet mål som virksomhetene må rapportere på reduseres betraktelig.
- Måling og rapportering må fokuseres på det som er mest vesentlig. Det er effekten eller resultatet som må måles, og ikke aktivitetene som gjøres, for eksempel antall møter eller kontroller.
- Målstyring på individnivå, der ansatte skriver under på individuelle produksjonsmål må unngås. Målinger på personnivå virker demotiverende og hemmer effektivitet.
- Virksomhetene bør beholde et lite antall overordnede mål til høyere organisatoriske nivåer.
- Det må utarbeides bedre styringsverktøy, slik at aktiviteter som krever liten innsats telles og måles på samme måte som mer ressurskrevende oppgaver.
- Det må ikke benyttes "gapestokkstrategier" der ledere, grupper av ansatte eller enkeltansatte henges ut når indikatorer og mål ikke er oppnådd.
- Bonusordninger kan gi liten eller til og med negativ effekt på resultatene. Ledere bør ikke gis bonus ut fra måloppnåelse.

Samarbeid over sektorgrenser

Det er viktig at offentlige virksomheter samarbeider godt med hverandre. Dette krever nok ressurser og et overordnet perspektiv på styring. Styringsmetoder som bidrar til smal og sektorvis måloppnåelse for enkeltvirksomheter må endres. Det bør utarbeides fellesopplæring som går på tvers av sektorer, både for å dra nytte av hverandres erfaringer og for å få til gode samhandlingsarenaer for etater som må arbeide sammen. Felles opplæring på tvers av etater vil kunne avklare misforståelser, bedre samhandlingen og bidra til en mer hensiktsmessig oppgaveløsning.

Fagdepartementene må samarbeide langt bedre på områder der statlige virksomheter og departementer arbeider med de samme sakene. Det må stilles krav til underliggende etater om å utarbeide bedre samarbeidsordninger. Det er viktig at samarbeid i det daglige kan gjøres på lavest mulig nivå, og at det ikke kun blir ledermøter og samarbeidsavtaler uten tilstrekkelig konkret oppfølging blant de ansatte på hver enkelt arbeidsplass. Skal dette lykkes må det gis tilstrekkelige ressurser til samarbeid, slik at det ikke nedprioriteres i dag til dag-arbeidet.

Digitalisering av forvaltningen

Forvaltningen må ta i bruk IKT på en hensiktsmessig måte. Virksomhetene må lære av hverandre, og der det er naturlig må de samarbeide om fellesløsninger. Fra sentralt hold må det sikres at virksomheter i staten ikke utvikler forskjellige systemer uavhengig av hverandre som skal ivareta like oppgaveløsninger. Samtidig vil det i mange sammenhenger ikke være mulig å kjøpe "hylleware". Derfor er det viktig å trekke de ansatte og tillitsvalgte med i utviklingen for å sikre robuste systemer og helhetlige løsninger.

Før planlegging av store systemer og omorganiseringer er det nødvendig med grundige

vurderinger av ulike konsekvenser. De tillitsvalgte må få ta del i denne prosessen. Staten må sikre eierskap og kontroll med sine egne IKT-løsninger, og ikke sette disse ut til private selskaper. De statlige etatene som har tatt størst ansvar for egen drift og utvikling har også lykkes best. Skatteetatens IT-satsing i egenregi, har for eksempel vært svært vellykket.

Redusere konsulentbruken

Konsulenter er dyr arbeidskraft som i mindre grad bør brukes i forvaltningen. Utstrakt konsulentbruk kan føre til kunnskapsmonopol, konsulentmonopol og et avhengighetsforhold til konsulenter. Dette ses spesielt innenfor IKT.

Det er problematisk at endringsprosesser i enkelte virksomheter baserer på omorganiseringskonsulenter som har liten kunnskap om virksomheten og som i tillegg i liten grad forholder seg til partssamarbeidet.

Økonomisk har offentlig sektor mye å tjene på å bruke egen kompetanse istedenfor eksterne konsulenttjenester. Ansatte bør i større grad få medansvar for å bidra til å skape en bedre offentlig sektor. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra ansattes side kan offentlige organisasjoner utvikles innenifra og opp, ikke utenifra og ned. Det må hindres at konsulenter brukes i årevis. Konsulenter skal ikke benyttes til å dekke et permanent behov i etaten. Ukritisk bruk av eksterne konsulenter kan skape problemer i forhold til ansvarlighet og eierskap, kostnader og sårbarhet. Før konsulenttjenester anskaffes, må muligheten til å benytte intern kompetanse og kapasitet alltid vurderes.

Redusere bruk av midlertidige ansatte.

For stor bruk av midlertidig ansatte fører til økt ressursbruk til opplæring, rekruttering og utvikling av medarbeidere. Det kan gjøre det vanskeligere å bygge opp egen langsiktig kompetanse. Det vil på sikt gi høyere kostnader, og etaten får lavere produktivitet. De midlertidige ansatte blir i mindre grad enn de faste involvert ved forbedringer av prosesser, og etatene går glipp av deres ressurser.

Konsekvensanalyser

Mulige konsekvenser må utredes nøye når virksomheter ønsker å sette i gang med ulike større tiltak. De tillitsvalgte og ansatte er en viktig ressurs i slike prosesser. De sitter nærmest virkeligheten i virksomheten og har kunnskap som bør utnyttes bedre der man planlegger eller utreder en mulig omorganisering. Erfaringene viser at reformer kan bli kostbare om de ikke er planlagt godt, og de ansatte og organisasjonene ikke er tatt med på råd tidligst mulig.

Bedre evaluering

Evaluering av styringsmåter, ulike omorganiseringsprosjekter og endringer i organiseringen er viktig, slik at man ser hva som har fungert bra og mindre bra. Det er viktig at evalueringer gjennomføres på en god måte, blant annet ved at tillitsvalgte og ansatte er sentrale i arbeidet. Det er vesentlig at resultatene av evalueringene følges opp slik at virksomhetene kan lære av positive og negative erfaringer, og at ikke nye reformer igangsettes før man har rukket å evaluere forrige reform.

Gode offentlige tjenester i egen regi

NTL vil sikre et godt trepartssamarbeid der politikere, administrasjon og tillitsvalgte samarbeider om å utvikle gode tilbud og tjenester til innbyggerne. Skal dette være virkningsfullt må det hindres at offentlig forvaltning splittes opp og privatiseres. Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting øker koordineringsproblemene på tvers av virksomheter. Dermed svekkes mulighetene for helhetlig styring. Dette er negativt fra et samfunnsperspektiv, og for den enkelte bruker.

Det viser seg også ofte at privatisering fører til dårligere tjenester for brukerne. Selv om det kontraktfestes hvilke tjenester som skal ytes ved konkurranseutsetting eller outsourcing, så viser det seg ofte at de private virksomhetene kutter i bemanning og andre kostnader for å kunne få overskudd av driften.

Den sterkeste innvendingen fra tillitsvalgte er at man verken sparer penger eller øker effektiviteten ved å privatisere offentlige oppgaver, snarere tvert i mot. Prisen det offentlige betaler, skal både dekke lønn og overskudd i den private virksomheten. Privatisering vil som oftest være fordyrende og ulønnsomt når man tar med alle kostnadene knyttet til omfattende anbudsprosesser og andre transaksjonskostnader.

Oppsplitting fører ofte med seg tungroddede systemer og internfaktureringen øker. Når selskaper deles opp i mange mindre selskaper som fakturerer hverandre for tjenestene vil dette kunne føre til en forvirrende organisasjonsstruktur med uklare ansvarlinjer. Det kan framstå som uklart hvem som har sikkerhetsansvar og også hvem som faktisk jobber i de ulike organisasjonene. I et slikt system vil det være vanskelig å kontrollere den uformelle kontakten. En underskog av selskaper øker også faren for korrupsjon og svart økonomi.

Gjennomgang av bestiller- og utførerløsninger

Innføring av bestiller- og utførermodeller er innført i varierende grad i statlige virksomheter, uten en overordnet forvaltningspolitisk holdning til hvordan virksomhetene skal forholde seg til dette. Ofte vil slike modeller være kostnadskrevende og lite effektive, blant annet fordi de hemmer samarbeid over avdelingsgrensene.

NTL mener at det må ses på hvor slike løsninger er hensiktsmessige, og hvor de primært fører til mer kontroll og mer administrasjon. Det må unngås at det etableres kunstige markeder som kun fører til mer byråkrati og kontroll. Det må tas et oppgjør med trenden der det letes etter flere områder hvor markedsprinsippene kan brukes, også der det ikke er grunnlag for noe marked.

Det må ses på hvilke løsninger som er valgt i virksomhetene og kostnadene de medfører. En slik gjennomgang bør gjøres sammen med virksomhetene, de ansatte og deres organisasjoner, med sikte på å få bedre og enklere systemer for å utføre oppgavene.

Styrking av trepartssamarbeidet og den norske modellen

Trepartssamarbeidet i arbeidslivet er et viktig bidrag til at Norge er et av verdens mest produktive land. Dette samarbeide bør styrkes, også i statsforvaltningen.

- *Tillitsvalgte inn i styringsdialogen*

Medbestemmelsen må brukes aktivt for å utvikle offentlig sektor. De tillitsvalgte og de ansatte kjenner virksomhetene og har ofte gode forslag til å utvikle dem videre. Staten må ta i bruk egne ressurser, for å kunne nå målsetningen om en mer effektiv og god

forvaltning. For å sikre at dette gjøres på tvers av hele forvaltningen må trepartssamarbeidet utvikles og formalisere.

De tillitsvalgte bør trekkes inn i styringsdialogen, som en del av en formalisert prosess. Det må sikres at tillitsvalgte sammen med virksomhetsledelsen kan møte departementledelse og politikere for å være med på en felles utvikling av virksomheten.

- *Bruk Hovedavtalen bedre*

Det viktigste rammeverket for å trekke med de ansatte i utviklingen av forvaltningen ligger i Hovedavtalen i staten. Det er i utgangspunktet enighet om Hovedavtalens bestemmelser om de tilsattes og organisasjonenes medbestemmelse og medvirkning. Staten la fram en lederplattform i 2008 som legger vekt på dette. Likevel har tillitsvalgte i lang tid gitt beskjed om at medbestemmelsen i statlige virksomheter er svekket, blant annet ved at tillitsvalgte ofte ikke trekkes inn i prosessene før etter av avgjørelser egentlig er tatt. NTL mener derfor at det er behov for lederopplæring, kompetansebygging og fellesopplæring for å sikre en bred og aktiv involvering av de ansatte gjennom å ivareta Hovedavtalens intensjoner. En grundig, regelmessig opplæring bør være obligatorisk i alle virksomheter, og departementene må sikre at alle virksomheter følger opp dette.

- *Styrk lederplattformen*

Lederplattformen i staten fastslår at arbeidstakere har omfattende medbestemmelse i administrative saker gjennom sine organisasjoner og tillitsvalgte. Plattformen understreker at ledere i staten skal fremme tillit og bidra til å utvikle en samarbeidskultur gjennom åpenhet, demokratisk dialog og involvering. Lederplattformen har gode intensjoner, men oppfølgingen bør utvikles videre slik at den kan følges bedre av virksomhetene.

- *Opplæring om offentlig sektors særtrekk*

For å kunne gjøre offentlig sektor mer effektiv, er det vesentlig at ledere og ansatte har god nok kunnskap om særtrekkene ved offentlig sektor generelt, og egen virksomhet spesielt. Opplæringen av ledere og ansatte i offentlig sektors virkemåte må styrkes. Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, Tjenestemannsloven og Hovedavtalen i staten er eksempler på kjernekunnskap som både ledere og ansatte i for liten grad kjenner til, også etter lengre tid i virksomheten.

Mange ledere som rekrutteres til statlig virksomhet har bakgrunn fra private virksomheter, og kjenner lite til kulturen og rammevilkårene i offentlig sektor. Når offentlige virksomheter kjøper lederopplæring til sine medarbeidere bør det stilles krav om at undervisningen og pensum også er tilpasset de regler og styringsmåter som kjennetegner offentlig sektor.

Lønnsdannelse og produktivitet

Den norske arbeidslivsmodellen hviler på et velregulert arbeidsliv og et godt samspill mellom lønnsdannelse og myndighetenes økonomiske politikk. Tariffoppgjørene er en viktig arena for å avstemme ulike hensyn og interesser. NTL mener at lønns- og forhandlingssystemet i det statlige tariffområdet i hovedsak fungerer godt i dag.

Blant de viktigste eksterne målsetninger for statens lønnspolitikk har vært (Jordfald og Stokke, FAFO-rapport 513):

- Staten skal opptre inntektspolitisk ansvarlig.
- Staten skal ikke utfordre de eksisterende forhandlingsstrukturer i arbeidsmarkedet, med konkurranseutsatt sektor som lønnsnormerende.
- Staten er avhengig av et forhandlingssystem med lav konfliktgrad.

Det er grunn til å frykte at disse målsettingene vil være vanskelig å oppnå med betydelig økt grad av lokal lønnsdannelse i staten.

Det har fra ulikt hold vært fremmet forslag om å fordele alle lønnsvekst på den enkelte arbeidsplass. NTL vil advare sterkt mot et slikt forslag. Det kan føre til et press mot langt større lønnsforskjeller i samfunnet, noe som er uheldig om man ønsker å ta vare på den norske samarbeidsmodellen. Holden III-utvalget viste at den sammenpressede lønnsstrukturen er en stor konkurransefordel for Norge. Det er uheldig om staten som en stor arbeidsgiver legger opp til en lønnsdannelse som bidrar til et press på lønningene for enkelte grupper med lang utdanning. Det vil få utslag i andre sektorer, og kunne være uheldig for produktivitetsutviklingen i Norge samlet sett.

Det blir betydelig vanskeligere for staten å ta store lønnspolitiske grep om man ønsker å heve lønnen for enkelte arbeidstakergrupper som blir hengende etter. Det vil kunne oppstå store lokale forskjeller og større forskjeller mellom ulike statlige virksomheter. Det har vist seg at store lokale ulikheter kan virke demotiverende på mange arbeidstakere. Det er kjent fra mange hold at misnøyen øker de årene den lokale potten er størst, siden mange vil ha større forventninger som ikke blir innfridd.

Det er også grunn til å tro at lokal lønnsdannelse vil medføre en utvikling mot betydelig større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I statlig sektor fordeles lønn gjennom sentrale tillegg, sentrale justeringsforhandlinger og lokale forhandlinger. Ved alle tre fordelingsstedene kan likelønns hensyn legges til grunn. Innretningen på sentrale tillegg har betydning, hvilke lønnsrammer som justeres har betydning og fordelingen av den lokale potten har betydning. I tillegg kan de sentrale aktørene legge forhåndsføringer på justeringsforhandlingene og de lokale forhandlingene. Det har blant annet skjedd ved bestemmelser om at kvinner skal ha minst pro rata av justeringspottene.