



Sissel Trygstad og Espen Løken

Den nye staten

Kortversjon



Espen Løken og Sissel Trygstad

Den nye staten

Kortversjon

Fafo-rapport 537

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-547-3

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Omslagsfoto: © Kim Hart / Agneta Kolstad / Samfoto

Trykk: Wittusen & Jensen

Om rapporten

Forestillingen om et svulmende statsapparat med byråkrater som klamrer seg til gamle arbeidsmåter og prosedyrer, er en seiglivet myte som preger mange utspill i den politiske debatten. Men er disse forestillingene om en lite omstillingsdyktig stat og lite omstillingsvillige statsansatte riktige?

Våre analyser viser tvert i mot at statlige virksomheter har gjennomgått mange og store endringer de siste femten åra. Det har vært kontinuerlige omstillings- og fristillingsprosesser gjennom hele 1990-tallet, og tempoet har bare økt inn i vårt århundre. De siste åra har statsansatte vært gjennom flere omorganiseringer enn både privat og kommunal sektor. Omstillingene har vært så mange og omfattende at vi kan si at vi har en ganske annen stat i dag enn vi hadde før 1990.

Hvilke begrunnelser er brukt for pågående og gjennomførte endringer? Eller enda viktigere: Hvilke drivkrefter ligger bak? Er endringene et resultat av politiske beslutninger, tilpasninger til en internasjonal utvikling, eller er de nødvendige tilpasninger til den raske teknologiske utviklingen? Våre analyser viser at flere drivkrefter har vært i sving, og at de ofte virker i samme retning. Ideologi og partipolitikk er viktig, men det har også skjedd store endringer i teknologi og internasjonale rammebetingelser som har lagt til rette for fristilling og økt bruk av markedsmekanismer.

Hvilke virkninger har omstillingene hatt på de ansatte? Det har vært lite oppmerksomhet om alle dem som ikke lenger jobber i statlige

virksomheter: Hva har skjedd med dem? Hvordan har utviklingen av arbeidsledighet, sykefravær, attføring, uførepensjonering og tidligpensjonering vært? Våre analyser viser urovekkende utvikling i en virksomhet som Posten, som har vært gjennom store nedbemanninger og der samarbeidsklimaet i en lang periode var dårlig. Økt utstøting fra arbeidslivet har store samfunnsøkonomiske konsekvenser, og må være med når man skal diskutere «modernisering» eller «fornyning» av offentlig sektor.

Og hva med dem som fortsatt arbeider i staten? Hvordan opplever de endringene? Er arbeidssituasjonen og arbeidsmiljøet endret, og i hvilken retning? Våre analyser viser en klar tendens til forverret arbeidsmiljø og arbeidsbelastning blant dem som har vært gjennom større omorganiseringer. Om dette er varig eller forbigående, vet vi ikke.

Hvordan har omstillingene påvirket forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgiver i denne sektoren som tradisjonelt har hatt høy organisasjonsgrad og gode samarbeidsforhold? Hva med tillitsvalgtrollen? Har endringene av staten påvirket samarbeidsklima og de ansattes muligheter for medbestemmelse? Igjen viser våre analyser at det har skjedd endringer.

Og til slutt: Hensikten med omstillingene har oftest vært effektivisering og/eller forbedring av tjenestene. Er det sånn at statlige tjenester har blitt bedre? Dette er det umulig å svare entydig ja eller nei på.

Denne rapporten er delt i seks deler:

- Del I: Om den nye staten
- Del II: Drivkrefter for endring
- Del III: Hva skjedde med de ansatte?
- Del IV: En hardere arbeidshverdag?
- Del V: Partssamarbeid og innflytelse
- Del VI: Men hva skjedde med tjenestene?

Rapporten er et resultat av forskningsprosjektet «Den nye staten», som er utført av en forskergruppe ved Fafo på oppdrag fra arbeidstakerorganisasjonene LO Stat, Unio og YS Stat. Den du har i hånda nå, er en kort og svært forenklet versjon av hovedrapporten. Hvis du vil gå grundigere inn i materien – både når det gjelder dokumentasjon og analyser – må du lese hovedrapporten.

Hovedrapporten, *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillinger i staten 1990–2004*, www.fafo.no/pub/rapp/530 – kan bestilles fra Fafo.

Del I

Om den nye staten

«Det er en viktig del av Regjeringens moderniseringsprogram å legge til rette for insentiver som fremmer konkurranse og konkurranselignende mekanismer innenfor offentlige tjenester. Konkurransetsetting og for eksempel fritt brukervalg skaper insentiver som stimulerer til konkurranse innen offentlige tjenester» (St. meld. nr. 15 (2004–2005))

Hva er egentlig staten? Har den endret seg de siste femten åra? På hvilken måte har den eventuelt endret seg? Skjer omstillingene i rykk og napp, eller kan vi se en intensivering av tempoet? Hvor mange er det egentlig som jobber i staten, og har dette endret seg?

For å besvare disse spørsmålene har vi gjort bruk av offentlig tilgjengelig statistikk og databaser. I tillegg har vi benyttet tilgjengelige utredninger og forskning. En viktig kilde har vært Forvaltningsdatabasen, som inneholder informasjon om statlige enheter fra 1947 og fram til i dag, og hvor vi kan følge alle endringer i enhetenes tilknytningsform og forhold mellom virksomheter.

Våre analyser viser at det har skjedd en grunnleggende endring av struktur, styringsprinsipper og virkemiddelbruk. Mens det tidligere var sånn at politiske vedtak om leveranser av viktige tjenester innenfor velferd, samferdsel og kraft skulle løses gjennom statlige driftsorganisasjoner, har det skjedd en dreining.

Markedsmekanismer som anbud og stykkprisfinansiering er tatt mer og mer i bruk, og deler av statsforvaltningen er skilt ut som fristilte selskaper. Konsekvensen er at statsforvaltningen er sterkt redusert, og at antall statseide selskaper har økt. Mange av disse statsselskapene er delprivatisert, og noen har forsvunnet helt ut av staten gjennom å bli solgt til private. Våre analyser viser at denne utviklingen er intensivert etter århundreskiftet.

Avvikling av offentlige monopoler og økt bruk av markedsmekanismer og fri konkurranse på nye områder har ført til en ny rolle for tilsynene, som har økt sterkt i antall og viktighet. Liberalisering betyr derfor ikke nødvendigvis deregulering og avbyråkratisering.

Om staten

Tilknytningsformer i staten

Selvstendig juridisk subjekt	SEL SKA P ↑	Hel-/ deleide statsaksjeselskap	NSB, Posten, Mesta
		Særlovsselskap	Vinmonopolet, Norsk Tipping
		Statsforetak/ helseforetak	Medinnova, Regionale helseforetak
Del av staten som juridisk subjekt	FOR VALT NING ↓	Forvaltningsbedrifter	Statens pensjonskasse, Statens kartverk
		Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Universiteter, NUPI, NFR
		Andre ordinære forvaltningsorgan	Utlendingsnemnda
		Sentraladministrative organ	Direktorater, etater

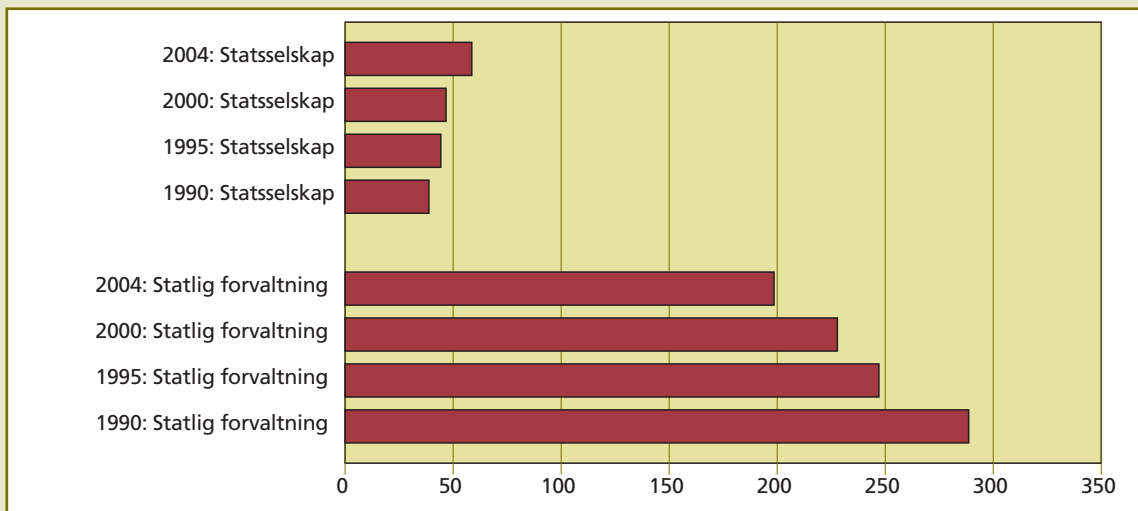
Vi kan dele staten i to hovedkategorier. Forvaltning og statlig eide selskaper. Begge kan deles i flere underkategorier. En slik inndeling er viktig fordi de forskjellige kategoriene sier noe om *tilknytningsform* – hvor nært eller fjernt virksomhetene er fra departementer og politisk styring. I figuren under har vi tatt med de viktigste kategoriene og noen eksempler på virksomheter i hver av dem.

Jo lengre ned en virksomhet kan plasseres i figuren, jo tettere er koplingen til statlig styring. Og omvendt: Jo høyere opp de befinner seg, jo mer frikoplet er virksomhetene fra politisk styring. Skatteetaten er mye tettere innvevd i politisk styre og stell enn dagens Telenor og Posten er. Men det er også store variasjoner innenfor de to hovedkategoriene. Dette betyr at man også innenfor statsforvaltningen kan ha ganske stor selvstendighet i forhold til departement og statsråd hvis virksomheten er organisert som en forvaltningsbedrift i stedet for et ordinært forvaltningsorgan.

I perioden fra 1990 til i dag har vi sett en utvikling hvor virksomheter har forskjøvet seg oppover i figuren, altså fått en friere tilknytning til departementene. Ordinære forvaltningsorganer har blitt forvaltningsbedrifter. Forvaltningsbedrifter har blitt aksjeselskap. Og i noen tilfeller har virksomheter forsvunnet helt ut av figuren gjennom at de har blitt privatisert, det vil si solgt til private.

Frivillighet og selvstendighet

Antall statsselskaper og virksomheter i statsforvaltningen 1990–2004



Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

1990-tallet var tiåret da liberalisering og økt konkurranse ble sentrale begreper også innenfor staten. De statlige monopolene opplevde et økende press, og flere store statlige infrastrukturbedrifter ble omdannet til statlige selskaper. Statskraftverkene ble omdannet til Statskraft SF og Statnett SF i 1992, mens Televerket endret tilknytningsform til heleid statsaksjeselskap i 1994 og samtidig fikk navnet Telenor.

Figuren over viser utviklingen av antall enheter eller virksomheter innenfor hovedkategoriene *statsforvaltning* og *statsselskaper* fra 1990 til 2004. Vi ser en bevegelse mot stadig færre enheter innenfor den statlige forvaltningen, mens det har blitt flere statsselskaper. Den prosentvise nedgangen av antall enheter i den statlige forvaltningen er på 31 prosent, mens den prosentvise økningen for statsselskaper er 51 prosent på femten år.

Et helt sentralt trekk er altså en «løser» tilknytning til staten gjennom at flere virksomheter får en friere tilknytningsform. Den samme bildet ser vi hvis vi bare ser på utviklingen

innenfor den statlige forvaltningen. Det har vært en sterk nedgang i antall ordinære forvaltningsorgan, mens antall forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har økt.

Våre analyser viser at denne utviklingen er intensivert. Det har vært langt flere organisatoriske endringer de siste fem åra enn det var i de to femårsperiodene på 1990-tallet. Bare i året 2004 ble fjorten prosent av forvaltningsenhetene og åtte prosent av statsselskapene endret organisatorisk på en eller annen måte.

Endringer i flere etapper – eksemplet Statens kantiner

Statens kantiner var gjennom fem endringer fra 1997 til 2005.

- Statens kantiner ble opprettet som *forvaltningsbedrift* i 1948 under Forsvarsdepartementet.
- Virksomheten endret sin tilknytningsform og ble *statsforetak* i 1997. Dermed forsvant Statens kantiner ut av statsforvaltningen.
- Foretaket ble omdannet til *heleid statsaksjeselskap* i 2001. Samtidig fikk det nytt navn: Grødegaard AS.
- Grødegaard ble *overført* fra Forsvarsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 2002.
- I 2003 solgte staten 48 prosent av aksjene til det multinasjonale konsernet ISS. Dermed ble Grødegaard et *deleid statsaksjeselskap*.
- Og i 2005 solgte staten resten av aksjene sine til ISS. Grødegaard ble dermed fullstendig *privatisert*. Selskapet med sine 500 ansatte forsvant ut av staten for godt.

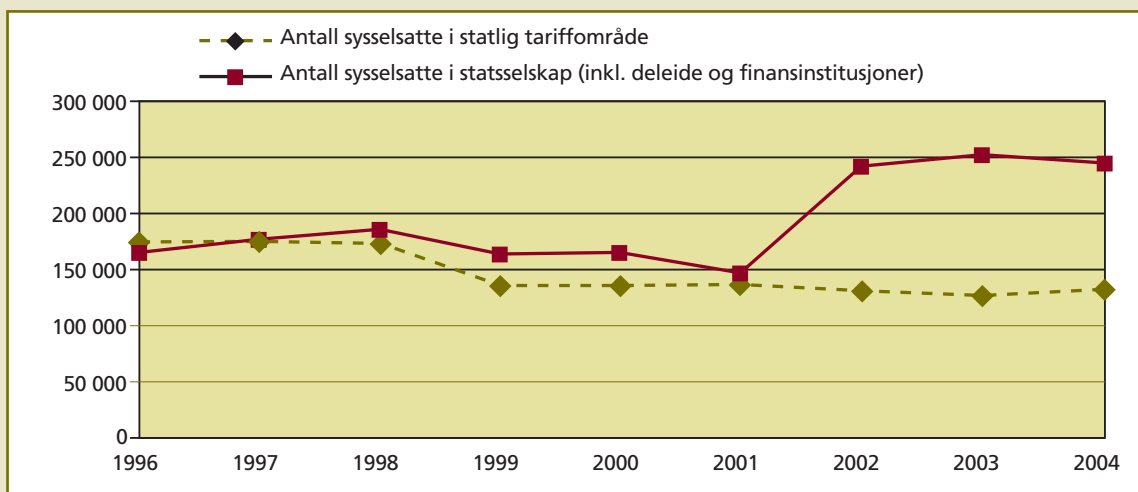
Det er flere eksempler på virksomheter som har vært gjennom flere store endringer i løpet av perioden 1990 til 2004. Norsk Medisinaldepot ble i 1993 omdannet til et heleid statsaksjeselskap. Seks år seinere ble det heleide aksjeselskapet deleid, og i 2001 solgte staten alle sine aksjer til det tyske legemiddelkonsernet GEHE AG. Statens kantiner er et tredje eksempel.

Sett i et femtenårsperspektiv kan kategorien *forvaltningsbedrifter*, som er en del av statsforvaltningen, sees på som en mellomstasjon for ytterligere fristilling. Nesten alle forvaltningsbedriftene fra 1990 har blitt omdannet til statselskaper, og flere av dem er blitt helt eller delvis privatisert. Samtidig har kategorien fått

påfyll fra virksomheter lengre ned i statsforvaltningen. Et eksempel på det siste er Statens Pensjonskasse, som var et sentraladministrativt organ fram til 2001, da det ble omdannet til forvaltningsbedrift

Konsekvenser for sysselsetting

Ansatte i statlig forvaltning (statlig tariffområde) og i statsselskaper



Kilde: Statens tjenestemannsregister og Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser

Utviklingen i retning av mer fristilling har fått store konsekvenser for sysselsettingen. Tallet på ansatte innenfor statsforvaltningen (statlig tariffområde utenom kommuneansatte lærere) sank med tretti prosent fra 1990 til 2004 – fra 187 254 ansatte til 132 511. Hovedgrunnen til nedgangen er fristilling av selskaper som Telenor, Posten og NSB.

Mens forvaltningen har skrumpet inn, har statlige selskaper økt. Siden 1996 har antall ansatte i statsselskaper som Riksrevisjonen kontrollerer, for lengst passert forvaltningen og nådde 244 926 i 2004. Hundre tusen av disse er i helseforetakene. Tar vi med alle viktige forretningsdrivende virksomheter hvor staten er inne som eier, kommer vi opp i 277 471 ansatte – mer enn dobbelt så mange som det er ansatt i statsforvaltningen. Det har altså vært en kraftig vekst til tross for stor nedbemanning i selskaper som Telenor og Posten og at staten har

solgt seg ut av selskaper som Grødegaard og Norsk Medisinaldepot.

Minkende statsforvaltning og den voksende kategorien statsselskaper har også medført endringer i forhandlingsystemene. Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO ble opprettet i 1993 som et tilbud for frittstående virksomheter med offentlig tilknytning. Fra å omfatte en liten gruppe arbeidstakere i starten har NAVO-området vokst til å omfatte mer enn 160 000 arbeidstakere i 2004, langt flere enn i det statlige tariffområdet.

Økt liberalisering betyr økt tilsyn

Det offentlige har de siste åra redusert sin rolle som produsent av varer og tjenester, gjennomført fristilling av mange statlige selskaper og åpnet nye markeder for konkurranse. Eksempler er markeder for strøm og teletjenester. Da har det samtidig blitt viktig å regulere disse markedene gjennom å stille krav til produktene og tjenestene og å sikre reell konkurranse. I en slanket stat blir regulering faktisk en kjerneoppgave. Dette har økt betydningen av tilsynenes rolle. Eller som departementet selv sier:

«Skal et desentralisert, til dels markedsbasert, system fungere godt, må det imidlertid suppleres med sterkt og aktivt tilsyn fra fellesskapets side – for å sikre enkeltinnbyggerne mot maktovergrep, for å sørge for at bedrifter og produkter holder den kvalitet de lover, og i noen grad for å beskytte innbyggerne mot seg selv.» (St.meld. nr 17 (2002–2003) Om statlig tilsyn, s. 7)

At staten utfører kontrolloppgaver, er ikke nytt. Men i dag ses tilsyn som en egen form for myndighetsutøvelse, og er derfor en egen rolle som

staten skal ivareta i økende grad. Et eksempel er den store omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og etableringen av Statens helsetilsyn som et rent tilsynsorgan. Egne tilsynsorganer har blitt etablert som følge av avvikling av statlige tjenestemonopoler og fristilling, og at staten mer og mer skiller rollene som tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Etableringen av Jernbanetilsynet og Post- og teletilsynet er eksempler på dette.

Atten nye tilsyn ble opprettet i løpet av åra fra 1990 til 2004. Det betydde at det i 2004 var i alt 38 tilsyn, med ansvarsområder som spenner fra å føre tilsyn med produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse. Det går nå med rundt 7 000 årsverk til tilsynsarbeid i Norge.

Markedsreguleringer og krav til offentlige tjenester har altså bidratt til at den samlede reguleringsmengden har økt, ikke minket. Liberalisering betyr at offentlige monopoler avvikles, og at nye aktører inviteres inn for å konkurrere om de samme oppdragene, men dette medfører derfor ikke nødvendigvis forenkling og avbyråkratisering.

Del II

Drivkreftene

«Posten er en virksomhet der ulike drivkrefter har fått betydning for utviklingen i løpet av 1990-tallet. Teknologisk utvikling står sentralt. Den teknologiske utviklingen har på mange måter tvunget fram en liberalisering, samtidig som den også har hatt stor innvirkning på de tjenester som Posten produserer, og på antall ansatte.»

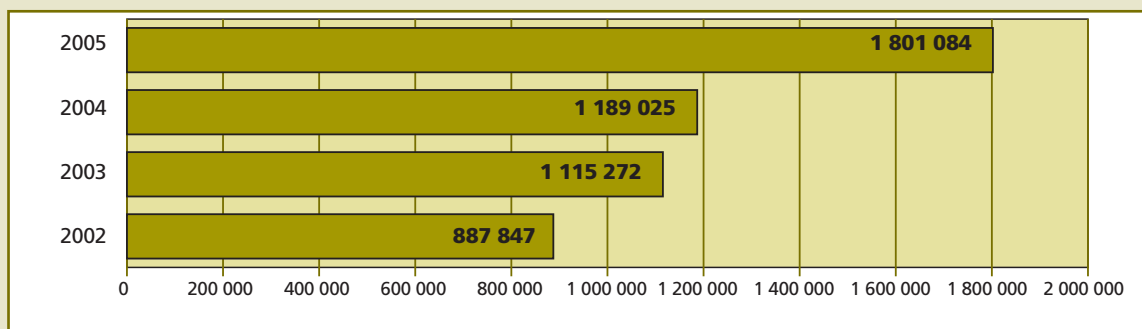
De mange endringene som har foregått i statlig sektor, må ses i lys av flere drivkrefter. Drivkreftene utelukker ikke hverandre, men har snarere beveget staten i samme retning. De viktigste er:

- teknologisk utvikling
- distriktspolitikk, utflytting og regionalisering
- liberalisering og åpnere grenser
- endret syn på statens rolle og styring – New Public Management
- politikk

Alle drivkreftene kan spores i de fire virksomhetene vi har undersøkt, men i varierende grad og styrke. De har bidratt til grunnleggende endringer med hensyn til både organisering og bruk av virkemidler. Endringene har blant annet påvirket struktur, fordeling av oppgaver og sammensetning av kompetanse. For Mesta og Posten har de også ført til store nedbemanninger.

Teknologisk utvikling

Innlevering av selvangivelse på telefon, Internett og SMS 2002–2005



Kilde: Skatteetaten

Den teknologiske utviklingen har endret samfunnet fundamentalt i løpet av 1990-tallet. Dette har også fått konsekvenser for en rekke av statens virksomheter, både de innenfor og de utenfor den statlige forvaltningen.

Den teknologiske utviklingen har vært en viktig drivkraft i liberaliseringen, og har bidratt til fristilling og konkurranseutsetting. I tele-, energi- og mediesektoren har utviklingen gjort det mulig å åpne for markedskreftene i sektorer som før var dominert av nasjonale offentlige monopoler. Og konkurransen er blitt internasjonal. Da deler av telekommunikasjonssektoren ble delvis liberalisert på 1980-tallet, skjedde dette uten direkte sammenheng med EU.

Den samme teknologien og de samme tjenestene har resultert i nye arbeidsoppgaver og funksjoner. Men samtidig har tidligere oppgaver og funksjoner blitt overflødige. Posten og Skatteetaten er særlig berørt. Her er både tjenestetilbudet, kompetansebehovet og antallet ansatte i virksomhetene påvirket. I Skatteetaten har

tidligere tidkrevende oppgaver blitt standardisert og forenklet, samtidig som bruk av ny teknologi har redusert behovet for direkte kontakt med publikum. Foreløpig har ikke omstillingene resultert i oppsigelser i etaten, men det har vært naturlige avganger som ikke er blitt erstattet. Dette ser vi først og fremst ved likningskontorene, der antall årsverk er redusert fra andre halvdel av 90-tallet og fram til i dag. Særlig har det rammet arbeidsoppgaver der det ikke har vært krav til høy utdanning.

Den teknologiske utviklingen har hatt langt større konsekvenser for Posten. Økt elektronisk betalingsformidling og bruk av internettjenester har vært en hovedårsak til nedleggelse av 2300 postkontor mellom 1990 og 2004. I de sju åra etter 1997 ble over 10 000 arbeidsplasser i Posten Norge borte. Svært mange av disse var kvinnearbeidsplasser. Fra å være en sterkt kvinnedominert virksomhet på begynnelsen av 1990-tallet har Posten i dag en overvekt av mannlige ansatte.

Distriktspolitikk, utflytting og regionalisering

I et historisk perspektiv har utflytting av statlige virksomheter fra Oslo hatt et beskjedent omfang, men er i økende grad gjort mulig på grunn av den teknologiske utviklingen. I alt 22 statlige virksomheter ble lokalisert utenfor Oslo mellom 1990 og 2003. Seksten av disse var flyttinger av eksisterende virksomheter og berørte om lag 550 arbeidstakere.

I 2003 vedtok Stortinget utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo-området. 900 arbeidstakere ble berørt. Om ansatte flytter med de utlokaliserte virksomhetene, har sammenheng med flere forhold. Avstanden til Oslo er viktig. Jo kortere avstanden er, jo flere ansatte følger med. Videre viser det seg at jo mer spesialisert utdanning arbeidstakerne har, jo større er sannsynligheten for at de også vil følge med virksomheten. Studier viser at rundt tolv prosent av de ansatte følger med på flyttelasset.

Den store andelen som slutter som følge av utflytting, medfører utfordringer med å opprettholde det faglige miljøet, og det resulterer i at virksomhetene må bruke ekstra ressurser både for å beholde kompetanse og til å rekruttere nye. Ved flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø måtte det brukes virkemidler som lønnstillegg og bonus, tilbud om pendling, subsidiert husleie og reisestøtte i en periode for å beholde arbeidstakere. Flyttinger er sjelden bare motivert av et distriktspolitisk ønske. Statlige virksomheter som relokaliseres, blir gjerne omorganisert på

samme tid. Det er også en tendens til at utflyttede virksomheter konsentreres i regionale sentra. I Mesta ble det i 2003 opprettet tre regionkontorer i tillegg til hovedkontoret ved Lysaker.

I 2002 ble antall politidistrikter halvert fra 54 til 27. Slik sett følger utviklingen i etaten i samme spor som andre virksomheter innenfor statsforvaltningen. Men endringene i etaten er ikke bare resultat av en regionaliseringstrend. Det dreier seg også om endrede samfunnsforhold der økt kriminalitet og moderne teknologi står sentralt. Politiet har på førti år fått et mer enn tidoblet antall anmeldelser, mange av dem av en langt vanskeligere karakter enn tidligere. Det var derfor behov for en ny struktur- og ansvarsfordeling for å imøtekomme disse utfordringene.

Målet med strukturreformen er å ivareta krav til tjenestekvalitet på en mer effektiv måte enn tidligere. Både ledere, ansatte og tillitsvalgte gir uttrykk for at det har vært en nødvendig reform som har bidratt til utvikling av en mer profesjonell organisasjon. Samtidig er det utfordringer knyttet til endringene. På den ene siden er det et ønske om et synlig politi. På den andre siden er det en målsetting om å bekjempe organisert kriminalitet, noe som er svært ressurskrevende. Flere av våre informanter mener etaten relativt sett har knappere ressurser enn før.

Liberalisering og åpne grenser

De siste 15 åra har vært preget av åpne grenser og økt liberalisering. Dette har påvirket både Politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten og Posten. For de to førstnevnte virksomhetene har en mer grenseoverskridende kriminalitet – også økonomisk kriminalitet – ført til tyngre og mer ressurskrevende saker å etterforske. Dette har bidratt til å vri ressursene og endre fokus. I begge etatene har generalistrollen måttet vike for spesialistrollen, noe som har påvirket kompetansesammensetningen. I Skatteetaten øker andelen arbeidstakere med utdanning på universitets- og høghskolenivå kraftig gjennom hele perioden, mens andelen ansatte med lavere utdanning er redusert. En tilsvarende endring ser vi også i Politi- og lensmannsetaten.

For Postens del har liberaliseringen ført til at enerettsområdet har skrumpet kraftig inn. I dag har Posten bare enerett på brev opp til femti gram og konkurrerer på alle andre områder. Dette skyldes nye konkurransekraav som både er regulert i norsk konkurranselovgivning og i EØS-avtalen. Disse kravene har betydning for drift og forvaltning av det statlige eierskapet, og har fått

store konsekvenser for tidligere offentlige monopolumråder som telekommunikasjon, kraftproduksjon og samferdsel.

Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen har bidratt til å bevege Norge i en mer liberal retning. Dette medfører blant annet konkurranseutsetting og avvikling av monopoler, der skillet mellom infrastruktur og sluttjenester til brukeren åpner for anbuds konkurranse.

For Postens del åpnet liberaliseringen på den ene siden opp for konkurranse fra nye aktører, inkludert andre europeiske postselskap. På den andre siden åpnet det for at Posten kjøpte opp en rekke transportselskap og IT-bedrifter i Sverige, Danmark og Finland for å styrke seg i den nye konkurransesituasjonen. Til tross for at Posten ekspanderer i Norden og etablerer internasjonale allianser, har liberaliseringen og den økte konkurransen ført til lavere sysselsetting i morselskapet Posten Norge. Begrunnelsen er blant annet at en tøffere konkurranse har stilt strengere krav til effektivitet og lønnsomhet fra både politikere og ledelse.

Et endret syn på statens rolle som eier og forvalter

All statlig virksomhet er påvirket av at prinsippene for organisering og ledelse er endret i perioden. New Public Management kom i Norge for alvor inn som det ledende organisasjons- og ledelseskonseptet fra 1995 og utover. New Public Management har vært markedsført av OECD, og troen på at disse prinsippene skal gjøre offentlig sektor mer effektiv og kvalitativt bedre, har gitt konseptet stor innflytelse i en rekke vestlige land. Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor er her et sentralt element.

De viktigste prinsippene er tydelig skille mellom politikk og forvaltning, nedbygging av hierarkier og bruk av konkurranse og marked. Alt dette ser vi tydelige spor av i de virksomhetene vi har studert.

Samtidig understrekes toppledelsens rolle sterkt, og det legges vekt på økt selvbestemmelse for de enkelte statlige virksomhetene. Fristillingen griper om seg. Mesta og Posten er begge påvirket av dette. En leder i Statens vegvesen kommenterer utskillingen og etableringen av Mesta på denne måten:

«Vi drev effektivt, så begrunnelsen lå egentlig ikke der. Men det var et resultat av at New Public Management fikk gjennomslag. Det var på mange måter en ideologisk-politisk drevet endring, og ikke egentlig grunnet i noen kostnadsproblemer i etaten. Man så nok også i retning av Sverige, der man hadde gjennomført et slikt skille.»

I Posten ser vi at ny ledelse i 2000 drar endringene ytterligere i retning av økt fristilling. Dette året markerer et skifte i Posten. Da hardner også forholdet til mellom den nye ledelsen og fagforeningen som hadde vært vant til å bli lyttet til.

New Public Management er i seg selv i liten grad evaluert. Dette kan skyldes at bruk av slike tiltak på mange måter har blitt symbolet på en endringsvillig og moderne offentlig sektor. Men et endret syn på statens rolle og bruk av New Public Management-tiltak er også farget av politisk tilhørighet.

Politikk

Det politiske klimaet endret seg på slutten av 1970-tallet. Mer høyreorienterte regjeringer tok over makta i flere europeiske land, og kritikken var unison: Offentlig sektor var blitt for stor, for sentralisert og for lite effektiv. I europeisk sammenheng ble Norge inntil midten av 1990-tallet omtalt som noe nølende når det gjaldt bruk av fristilling og delprivatisering på grunn av god nasjonal økonomi. Selv om bruttonasjonalproduktet økte i siste halvdel av 1990-tallet og utover, har fristilling og delprivatisering likevel blitt mer merkbart i løpet av 1990-åra også her i landet, særlig etter århundreskiftet. Dette ser vi i antall fristillinger, og vi ser det i offentlige utredninger og meldinger i løpet av de samme åra.

Etter at det første større utredningsarbeidet om markedsretting kom i 2000, har det blitt flere. Konkurranselov og liberalisering trekkes fram som viktige virkemidler for bedre tjenester. Det legges mindre vekt på politiske grep i form av klar styring og intervensjon.

I Norge har det vært vanskelig å se klare politiske skillelinjer mellom ulike regjeringer. Etter at Arbeiderpartiet gikk inn for omorganisering av Televerket i 1991/1992, har motstanden mot liberalisering vært liten. Det er likevel

politiske skillelinjer, og det er klare tegn på at politikk har betydning. Etablering av Mesta som et statlig eid aksjeselskap er et produkt av en politisk beslutning som ikke bare fikk konsekvenser for Mestas tilknytningsform til staten, men også for bemanning. Antall arbeidstakere er redusert med tretti prosent siden etableringstidspunktet i 2003. Dette var en politisk varslet nedbemanning.

I enkelte tilfeller har det også vært et politisk ønske å forsere liberaliseringen. Etableringen av Posten og Mesta som heleide statsaksjeselskap ble iverksatt etter at den borgerlige regjeringen overtok etter stortingsvalget i 2001. Fram til 2005 øker også fristillings- og liberaliserings-takten.

Ikke minst ble harmoniseringen av lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor vektlagt av Bondevik II-regjeringen, som også betraktet konkurranse som et viktig virkemiddel for kvalitativt bedre tjenester. Etter regjeringsskiftet i 2005 ble blant annet vedtaket om full liberalisering av Posten i 2007 omgjort. Endringene av tjenestemannsloven ble reversert, og videre konkurranseutsetting av jernbanedrift ble stoppet.

Del III

Hva skjedde med de ansatte?

«Politisk er jo dette litt underlig. På den ene siden sies det at jobb nr 1 er å få folk til å jobbe til de er 70 år. Og så ønsker man å bli kvitt de på 50 og over. Det vi ser, er at vi har mistet noen av de beste folka. De eldste blir «stimulert ut» som det heter. Alle på 58 og mer benyttet seg jo av disse pensjonspakkene.» (Tillitsvalgt i Mesta)

«Modernisering» og effektivisering kan lønne seg bedriftsøkonomisk for den enkelte virksomhet, men hvis det resulterer i økt sykefravær eller utstøting fra arbeidslivet, påføres både arbeidstakere og det offentlige store kostnader. Derfor må en diskusjon om fornying og effektivisering ha et større perspektiv enn bunnlinja i årsregnskapet.

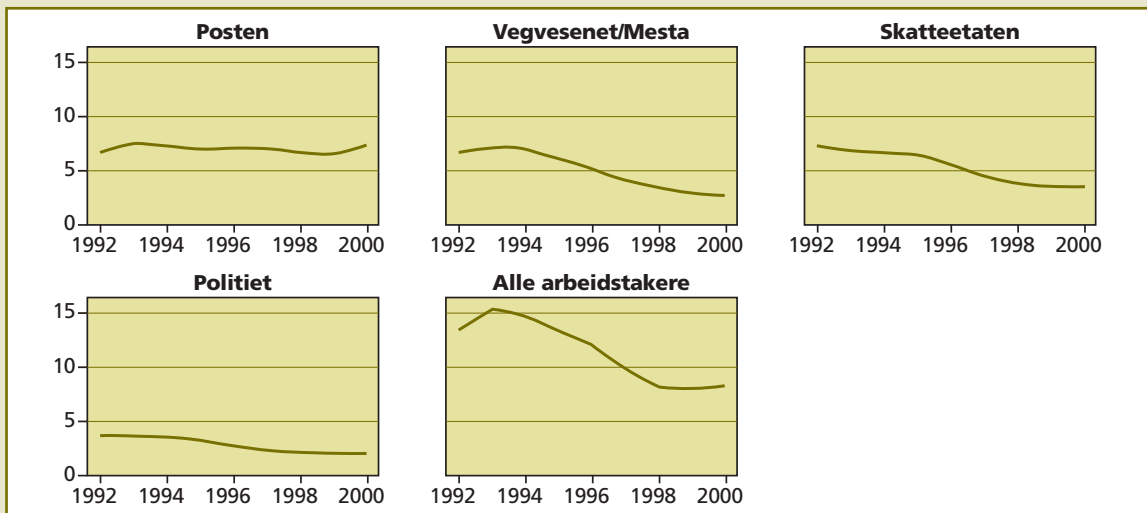
Hvordan har det så gått med arbeidstakerne i statlige virksomheter som har vært gjennom omstillinger? For å finne ut det har vi blant annet analysert data over hva som har skjedd med alle ansatte i fire statlige virksomheter som har vært gjennom ulike typer omstillinger siden 1990. I analysene vi presenterer her, har vi sett på utvikling av arbeidsledighet, sykefravær, attføring, uførepensjon, AFP og bruk av ventelønn, og vi har sammenlignet med arbeidslivet for øvrig. Skjev sammensetning med hensyn til alder, kjønn og utdanning kan gjøre store utslag på de

forholdene vi har sett på. Derfor har vi også gjort analyser hvor vi tar hensyn til det, slik at vi kan se hva som skyldes interne forhold i virksomhetene.

De statlige virksomhetene har utmerket seg positivt i forhold til arbeidslivet som helhet gjennom det meste av perioden når det gjelder de forholdene vi har analysert. Men vi ser en klar tendens til at de blir mer like arbeidslivet for øvrig i løpet av disse åra. Alle de fire virksomhetene har vært gjennom endringer. Men Posten, som har hatt sammenhengende store omstillinger med flere nedbemanninger siden 1996, skiller seg spesielt negativt ut i analysene. Her var det også dårlig samarbeidsklima noen år. Vegvesenet/Mesta gjennomførte sin store omstillingsprosess med utskilling og nedbemanning i 2002/2003, noe som kan være årsak til økningen av sykefravær, uføre- og tidligpensjonering på slutten av perioden.

Arbeidsledighet

Sannsynlighet i prosent for at en som var ansatt i 1992 blir arbeidsledig i perioden 1992–2000



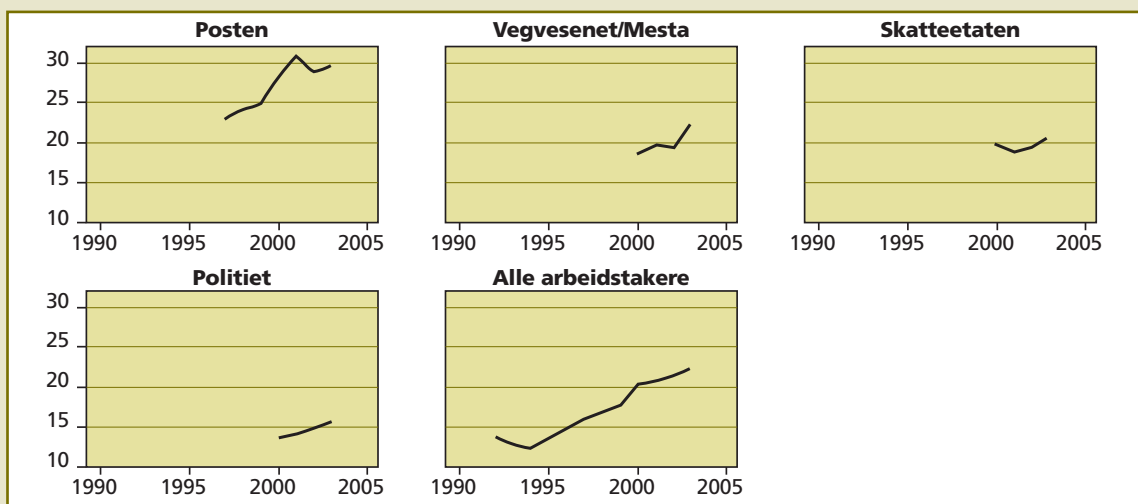
Kilde: FD-trygd

Sannsynligheten for å bli arbeidsledig var lav for ansatte i de statlige virksomhetene i forhold til arbeidslivet ellers gjennom hele 1990-tallet. Men Posten skiller seg ut. Mer enn tjue prosent av de postansatte fra 1992 ble arbeidsledige en eller flere ganger i løpet av de åtte etterfølgende åra. Til tross for at arbeidsledigheten sank kraftig i Norge i løpet av denne perioden, holdt ledighetssannsynligheten seg stabil i Posten. Dette gjelder også når vi korrigerer for faktorer som alders- og kjønnsfordeling. De andre tre virksomhetene som ikke opplevde dramatiske omstillinger disse åra, viser alle en utvikling tilnærmet lik arbeidslivet ellers.

Men arbeidsledigheten rammer ulikt. Analysene viser at kvinner blir hardest rammet. Særlig i politiet, Posten og Vegvesenet er det langt flere blant kvinner enn menn som mister jobben – et mønster vi ikke finner i arbeidslivet ellers i samme grad. Risikoen for å bli ledig er også størst for dem med lavest utdanning.

Sykefravær

Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for alle ansatte fram til 2003



Kilde: FD-trygd

Langtidssykefraværet steg kraftig i arbeidslivet som helhet gjennom 1990-tallet. Dessverre er det ikke mulig å lage statistikk for statsansatte før år 2000 fordi fravær ikke ble rapportert før den tid.

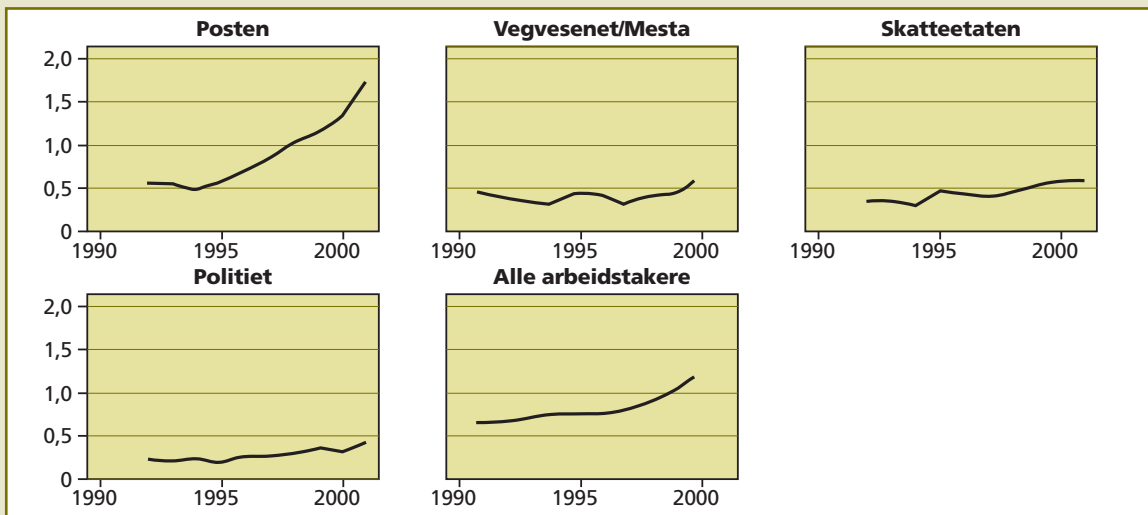
Siden Posten ble skilt ut fra forvaltningen da det ble BA-selskap i 1996, kan vi for deres del følge utviklingen i hele perioden etter at de store omstillingene satte inn. I perioden 1997–2003 opplevde postansatte et langt større langtidsfravær enn arbeidslivet som helhet. Over 60 prosent av dem som var ansatt i 1992 hadde ett eller flere langtidsfravær mellom 1997 og 2003. Videre lå sykefraværet for alle postansatte høyere enn arbeidslivet for øvrig gjennom hele perioden etter at omstillingene begynte. Tilsvarende gjør sykefraværet i Vegvesenet/Mesta et hopp samtidig med utskillingen og den første store nedbemanningen. Dette skjer også om vi tar hensyn til skjevheter som skyldes alder, kjønn og utdanning. Utviklingen i Posten og Mesta må derfor skyldes interne forhold, og det er nærliggende å peke på de omfattende omstillingene

som årsak. I Skatteetaten og politiet der omstillingene var langt mindre dramatiske, ligger sykefraværet lavere enn i virksomheter med samme kjennetegn i de åra vi har tall fra.

Sykefraværet rammer særlig kvinner, ansatte med lavere utdanning og eldre arbeidstakere. Særlig Posten og Mesta skiller seg ut ved å ha store forskjeller mellom de eldste og de yngste.

Attføring

Sannsynlighet for at en som var ansatt i 1992 kommer på attføring for åra 1992–2001



Kilde: FD-trygd

Når det gjelder attføring, har vi data for perioden 1992–2001. I disse åra opplever norsk arbeidsliv en økende innstrømming til attføring. Også her skiller Posten, som har vært gjennom de mest dramatiske omstillingene, seg ut.

Posten ligger nesten dobbelt så høyt som de tre andre når det gjelder attføringsrisiko. Sju prosent av de postansatte fra 1992 havnet på attføring i løpet av de neste ni åra. Risikoen mer enn tredobles i løpet av perioden, som vist på figuren over, der vi kan se at kurven for Posten stiger langt brattere enn for alle de andre. De tre andre virksomhetene der det i denne perioden ikke var dramatiske omstillinger med omfattende nedbemanning, har stabilt lave tall.

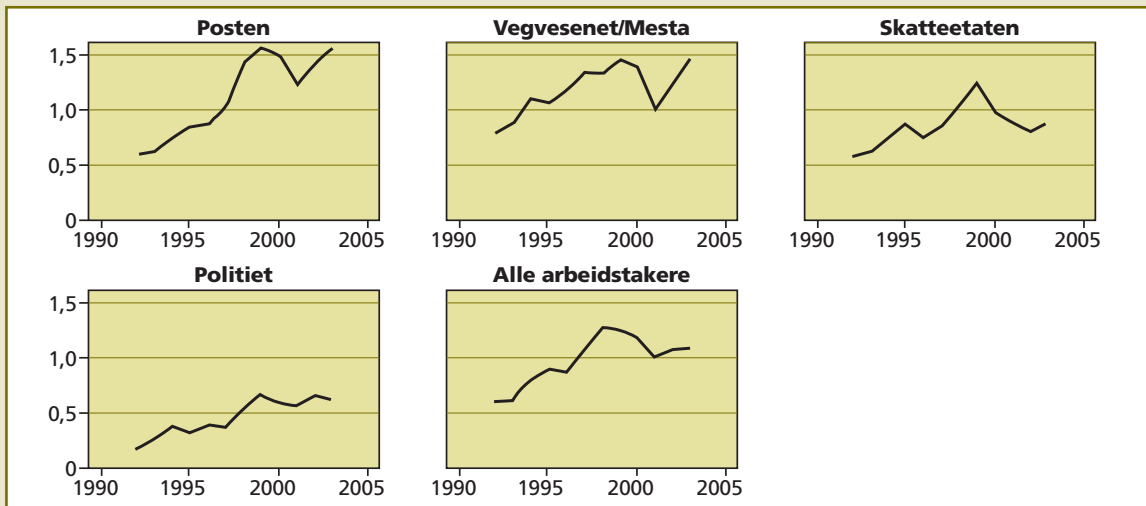
Sammenlikner vi postansatte med identiske arbeidstakere i arbeidslivet ellers med hensyn til kjønn, alder og utdanning, ser vi at Posten lå lavere enn en slik sammenlikningsgruppe fram til 1997. Men fra 1998 steg attførings sannsynligheten sterkt, og lå i 2001 1,5 ganger høyere

enn for arbeidstakere med samme kjennetegn i arbeidslivet for øvrig.

Nok en gang er det kvinner og dem med lavest utdanning som rammes hardest.

Uførepensjon

Sannsynlighet for at en som var ansatt i 1992 blir uføretrygdet for åra 1992–2003



Kilde: FD-trygd

I likhet med attføring, har det vært en sterk økning av uføretrygding i arbeidslivet som helhet. Her har vi tall til og med 2003 og kan også fange opp konsekvensene av utskillingen av Mesta. Til tross for aktiv bruk av virkemidler i nedbemanningsprosessen ble rundt tretten prosent av de ansatte i Posten og Vegvesenet/Mesta uførepensjonister i løpet av disse åra – en andel som ligger langt høyere enn både politiet og Skatteetaten, og høyere enn arbeidslivet generelt.

Figuren over viser at mønsteret når det gjelder antall uføretrygdingen hvert år er ganske likt. Det var en topp i 1998, og nivået i 2003 ligger langt over nivået i 1992. Politiet og Skatteetaten ligger lavere enn arbeidslivet ellers alle år, mens Posten og Vegvesenet/Mesta ligger tilsvarende over.

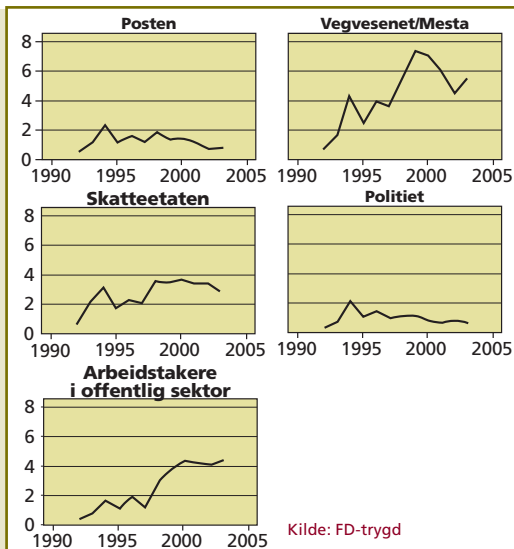
Sammenlikner vi ansatte i hver virksomhet med arbeidstakere som har identiske kjennetegn fra arbeidslivet ellers med hensyn til alder, kjønn og utdanning, er det igjen Posten som skiller seg

negativt ut. Etter 1998 øker uføreraten i Posten raskt i forhold til sammenlikningsgruppa, noe som bare kan forklares med interne forhold i Posten. I 2003 var det 33 prosent større sannsynlighet for at en postansatt ble ufør enn en ansatt med samme kjennetegn i arbeidslivet ellers. I Vegvesenet/Mesta øker forskjellen til sammenliknbare arbeidstakere sterkt i 2003, rett etter utskillingen av Mesta.

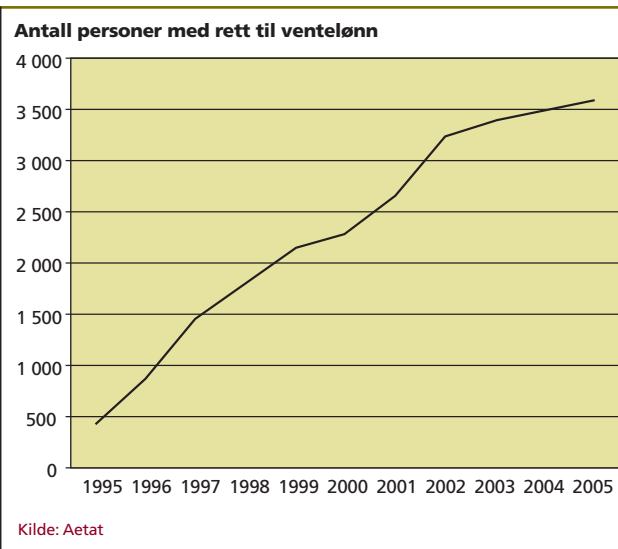
Kvinner og lavt utdannede rammes hardest. Særlig gjelder dette i Posten og politiet.

Avtalefestet pensjon og ventelønn

Sannsynlighet for at en som var ansatt i 1992 går av med AFP for åra 1992–2003



Antall personer med rett til ventelønn 1995–2005



Mens de tre andre virksomhetene ligger stabilt og stort sett lavt i bruk av avtalefestet pensjon for hele perioden til 2003 i forhold til offentlig sektor generelt, skiller Vegvesenet/Mesta seg kraftig ut gjennom høye og stigende tall, som vist i figuren under til venstre. Særlig gjelder dette kvinner og arbeidstakerne med lavest utdanning. Når vi tar hensyn til alder, kjønn og utdanning, viser det seg imidlertid at Vegvesenet/Mesta ikke lenger har spesielt høye tall. Forskjellene til de andre virksomhetene skyldes alder og arbeidets art, ikke interne forhold.

Lave tall på AFP-pensjonering i Posten kan delvis forklares med at de brukte en egen førtidspensjonsordning som virkemiddel i nedbemanning fram til 2000. Ventelønnsordningen er en annen mulig forklaring. Dette er et sikkerhetsnett for tjenestemenn som blir oppsagt på grunn av at arbeidet faller bort, typisk ved nedbemanning eller omorganisering. Antall personer på ventelønn ble mer enn åttedoblet fra

1995 til 2005, som vist i figuren over til høyre. De fleste av disse har bakgrunn fra fristilte statselskaper som Telenor og Posten. Bruken av ventelønn i Posten skjedde særlig i 2001 og 2002, fordi bedriften i langt mindre grad enn før var i stand til å omplassere ansatte som mistet jobben. Ved utgangen av 2004 var det nesten 1400 arbeidstakere med rett til ventelønn fra denne bedriften.

Del IV

En hardere arbeidshverdag?

«Posten er i ferd med å bli en bedrift der bare én tanke er korrekt. En kan ikke utvikle en bedrift på en god måte med sånne holdninger» (Forbundsleder Odd Chr. Øverland i LO-Aktuelt 30.5.01).

Når statlige virksomheter endrer sin organisering og sin tilknytning til staten, forandres også de ansattes jobbsituasjon i større eller mindre grad.

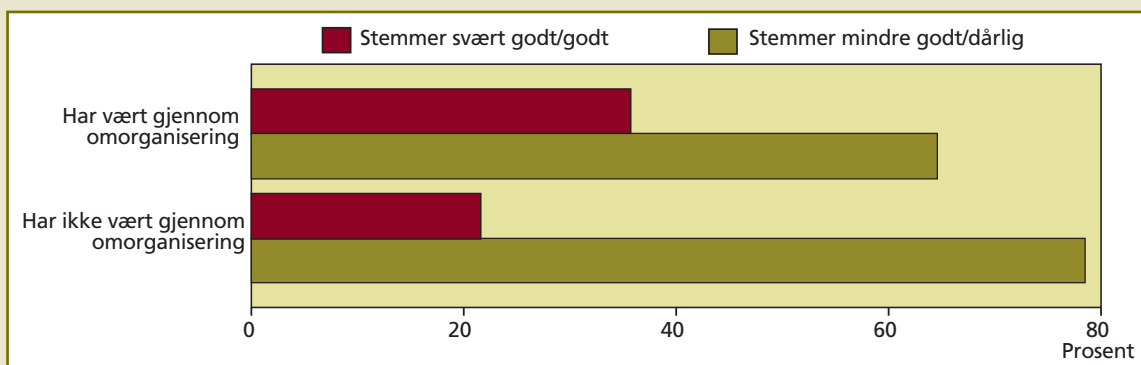
Fafos analyser av Levekårsundersøkelsene, en stor spørreundersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 2003, viser at 45 prosent av arbeidstakerne i statsforvaltningen hadde vært gjennom større omorganiseringer de siste to år. Dette er langt flere enn i kommunene (36 prosent) og i private virksomheter (30 prosent). Våre analyser viser at disse endringsprosessene har påvirket arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmengde, tid og mestring. Vi ser også at arbeidsbelastningene og vurderinger knyttet til arbeidsmiljøet er endret.

I politiet, Skatteetaten, Mesta og Posten fortelles det om et sterkere fokus på tidsbruk. Nye arbeidsoppgaver og ny organisering av arbeidsoppgaver er andre forhold som er betegnende.

Det er likevel variasjoner med hensyn til hvordan dette påvirker hverdagen innenfor virksomhetene. I tre av de fire virksomhetene vi har undersøkt spesielt, framgår det at endring i arbeidsorganiseringen, intensivering av arbeidsoppgaver og knapphet på tid har preget utviklingen de siste åra. Disse endringene oppleves ulikt.

Omorganisering og arbeidsbelastning

Statsansattes opplevelse av om det er for store krav til mestring av nye oppgaver, fordelt på om de har vært gjennom store omorganiseringer eller ikke de siste to år.



Kilde: SSB Levekårsanalyse 2003

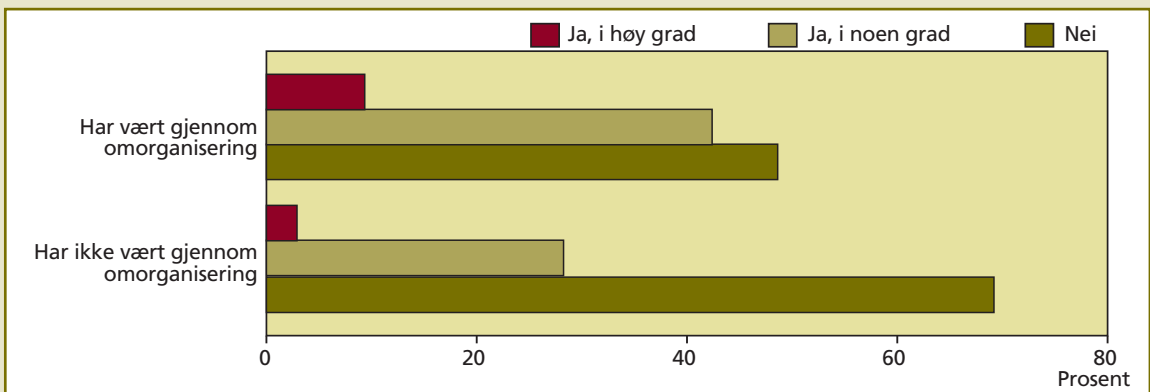
Det store flertallet statlige arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering i løpet av de siste to åra, har fått økt arbeidsmengde. Flere svarer at de mangler tid til å utføre arbeidsoppgavene på det de mener er en «skikkelig måte», og at de har strammere tidsfrister. Det ser også ut til at det stilles større krav til arbeidstakernes mestring. Figuren under viser at en forholdsvis stor andel arbeidstakere som har vært gjennom store omstillinger, mener at disse kravene har blitt for store:

Vi ser med andre ord konturene av mer krevende statlige arbeidsgivere. En intensivering av arbeidshverdagen ser ut til å være en av konse-

kvensene av omorganiseringene. Om det er snakk om endringer av varig karakter, eller om vi her bare ser etterdønninger av omorganiseringsprosesser der ansattes opplevelser av en hardere hverdag er et forbigående fenomen, vet vi ikke.

Lov til å være kritisk?

Statsansattes opplevelse av uvilje fra sjefen hvis man har kritiske synspunkter, fordelt på om de har vært gjennom større omorganisering eller ikke de siste to år.



Kilde: SSB Levekårsanalyse 2003

Levekårsdataene viser at fire av ti arbeidstakere som tar opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, blir møtt med uvilje fra sjefen. Det kan stilles spørsmål om vi er i ferd med å etablere en statlig sektor der arbeidsro og ja-kultur dyrkes fram på bekostning av diskusjoner og åpne refleksjonsprosesser. Det er også urovekkende at mulighetene til å være kritisk framstår som dårligere for statlige ansatte som har vært gjennom større omorganiseringer.

Mer enn halvparten av arbeidstakerne som har vært gjennom store omorganiseringer, svarer at de opplever høy eller noen grad av motvilje fra sjefen hvis de fremmer kritiske synspunkter. Andelen er langt lavere blant de øvrige. Vi vet

ikke om andelen som møtes med uvilje fra sjefen hvis de ytrer seg kritisk, er økende eller avtakende. Men disse tallene gjør at vi må stille spørsmål ved lederes reaksjoner på kritiske innsigelser fra ansatte på arbeidsplassene. Dersom denne type spørsmål tolkes som støy, og dersom lederes reaksjoner medfører at ansatte blir mer tause, vil dette kunne legge lokk på viktige innspill og diskusjoner i virksomhetene.

Svak seniorpolitikk – politiet

«Vi har ikke seniorpolitikk. Enkelte eldre føler de er blitt til overs. Er du 55 år har du ikke noe ute på gata å gjøre en fredag kveld. Hos oss har vi ingen over femti på utetjeneste. Vi har heller ingen kvinner over førti som tar utetjeneste.»

I Politi- og lensmannsetaten har sentralisering av administrative oppgaver og spesialfunksjoner i kombinasjon med mer turnusarbeid på de lokale politi- og lensmannskontorene særlig rammet eldre arbeidstakere. Særlig kritiske til utviklingen er ledere og ansatte i politidistriktene: Forklaringen på at en manglende seniorpolitikk beskrives som et større problem etter reformen, ligger i omleggingen av tjenestene. Mest mulig av administrasjon og spesialfunksjoner er flyttet

ut av politi- og lensmannskontorene og lagt til distriktskontoret. Dermed blir det lite å gjøre for lokale politifolk som ikke kan gå i full vaktturnus. Noen er likevel flinkere til å tilrettelegge for seniorer enn andre, og det er eksempler på at det blir lempet på turnuskravet til de eldre. En mer gjennomført seniorpolitikk er imidlertid fortsatt en mangelvare i etaten.

Arbeidspresset er et stort problem – Mesta

I Mesta mener tillitsvalgte at arbeidspresset delvis ligger utenfor virksomhetens kontroll: «Byggherrene opererer med svært korte tidsfrister.» Men det vises også til endringer som følge av fristillingen. Utvidelse av rodene har medført lengre ruter å brøyte og salte enn tidligere, men forventet tidsbruk er den samme. Utviklingen med krav om økt effektivisering var allerede i gang da produksjonsvirksomheten var en del av Statens vegvesen. Også ledende funksjonærer og ledere opplever et stort tidspress, men heller ikke her var dette en ukjent problematikk før utskillelsen av Mesta. Likevel, tidligere «ble det anerkjent at man hadde en arbeidstid». Og man hadde *betalt* overtid.

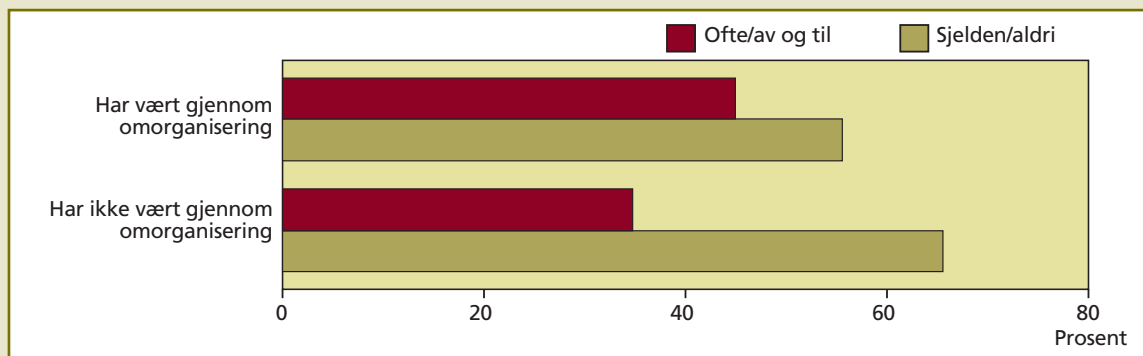
En annen endring som omtales som tids- og arbeidskrevende, er de økende rapporteringskravene – ikke minst i forhold til økonomiske data:

«Nye krav, i tillegg til de øvrige arbeidsoppgavene, bidrar til et større tidspress og hardere arbeidsbetingelser. Selv om ting har roet seg, og vi har blitt mer vant med de nye systemene, tror jeg nok dette er en mer varig realitet.»
(Tillitsvalgt i Mesta)

Fra ledelseshold framheves det at Mesta er inne i en brytningstid, der blant annet «produktmiksen» endres: «Da må vi også fylle på med kompetanse både på ledelses- og fagarbeidersiden.» Ledere er av den oppfatning at de ansatte nok opplever et større trykk hva gjelder arbeidsoppgaver enn det som preget hverdagen i Vegvesenet, men tror likevel at det er *enda* tøffere i privat næringsliv.

Arbeidsmiljøet i dag sett i forhold til tidligere

Statsansattes opplevelse av dårlig forhold mellom ledelse og ansatte, fordelt på om de har vært gjennom større omorganisering eller ikke de siste to år [=figur 6.7]



Kilde: SSB Levekårsanalyse 2003

Omorganisering ser ut til å påvirke statsansattes forhold til ledelsen i negativ retning.

45 prosent av dem som har vært gjennom omorganisering, svarer at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til ledelsen, mot 35 prosent for de øvrige. Vi finner ikke tilsvarende forskjeller på arbeidstakernes vurdering av forholdet til leder blant arbeidstakere i privat sektor. Det kan skyldes at endringene som statsansatte har vært igjennom, oppleves som mer dyptgripende enn det arbeidstakere i privat sektor har erfart.

I politiet og Skatteetaten beskrives endringene som mindre radikale. Både tillitsvalgte og ledere framhever at utviklingen går i «riktig retning». I politiet har kommandokulturen veket for en personalpolitikk der det legges mer vekt på kommunikasjon, involvering og myndiggjøring. Utviklingen beskrives som en «ti år lang revolusjon».

I de fristilte selskapene er de tillitsvalgte mer skeptiske. Ny toppledelse har gitt ny måte å lede på. Disse lederne omtales gjerne som

«blårussen» eller «BI-folket». På et nettsted for postansatte het det i «programerklæringen»:

«Vi er en god del postfolk som nå har sett oss lei på en blårussledelse som har omgjort en levelig arbeidsplass i Posten til en arbeidsplass som totalt mangler personalpolitikk og hvor flere og flere av oss nå gruer oss til å gå på jobben.»

I Posten er vi blitt fortalt om et tidvis problemfylt arbeidsmiljø som i perioder har vært preget av en fryktkultur på grunn av ny toppledelse og ny ledelseskultur. Partssamarbeidet i Posten blir beskrevet som svært godt i hele perioden fram til 2000. Etter den tid var frontene mellom tillitsvalgte og toppledelsen i en lang periode preget av uforsonlighet.

Også Mesta fikk ny toppledelse, men her framstår lederskiftene som langt mindre konfliktfullt. Men den nye ledelsen beskrives som «tøffere», og omkamper tolereres i liten grad. Nedbemanningen har også ført til usikkerhet blant de ansatte, noe som i perioder har påvirket arbeidsmiljøet i negativ retning

Del V

Partssamarbeid og innflytelse

«Tidligere ledelse hadde en lang historie i Posten, ofte tidligere fagforeningsfolk. Selv om det var tøffe endringer i 1996 med overgang fra trygt og godt til nedbemanning, hadde man god tid, og det var ikke grunnlag for å gå så mye i klinsj som når ting skjer raskt og man ikke har tillit til at lederne bryr seg.» (Tillitsvalgt i Posten)

I et historisk lys har partsforholdene i statlig sektor vært svært gode. Som sitatet viser til, har det vært tradisjon for intern rekruttering av ledere – ofte hadde de fartstid som tillitsvalgte. Dette bidro til at tillitsvalgte og ledere hadde en forholdsvis lik virkelighetsoppfatning, og at «man snakket samme språk». I de to fristilte virksomhetene er dette endret, og vi ser tydelig at omorganisering setter partssamarbeidet på prøve.

I alle de fire virksomhetene er tillitsvalgtrollen og partssamarbeidet endret som følge av ny organisering og ledelse. Men utviklingen er ikke entydig i den forstand at tillitsvalgtrollen framstår som styrket eller svekket i samtlige virksomheter: Tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten omtaler partssamarbeidet som godt. I førstnevnte virksomhet har tillitsvalgte vært mer involvert i endringene enn tidligere – de framstår som pådrivere. I Skatteetaten vurderer tillitsvalgte sine muligheter for å påvirke som bedre enn andre steder, og i Mesta beskrives toppledelsen som lydhør. I Posten ble samarbeidet kraftig forverret etter at ledelsen ble skiftet ut i 2000.

Den lokale tillitsvalgtrollen har blitt mer krevende i alle virksomhetene vi har undersøkt. Delvis skyldes dette at rollen har fått økt betydning, fordi flere beslutninger i dag treffes på lokalt nivå på grunn av økt delegering. Delvis har det sammenheng med lokale ledesers forhold til – og syn på – tillitsvalgte og de tillitsvalgtes rolle og funksjon. Lokalt kan disse variasjonene være store:

«Det er flere steder at dette med forhandlinger, drøftinger og informasjon fungerer dårlig. Tillitsvalgte har blitt fortalt at de må være klar over at arbeidslivet endrer seg, og at de derfor har mindre å si. En del ledere burde vært tvunget til å gå på kurs, lære seg både rettigheter og plikter og hva som er viktig i forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen.» (Tillitsvalgt i Mesta)

Fristilling – en utfordring for partssamarbeidet?

Åpenhet, tillit, respekt, forutsigbarhet og tilgang på reelle medbestemmelsesfora er viktige ingredienser i et velfungerende partsforhold. Tidligere var disse dimensjonene betegnende på partsforholdet i de fire virksomhetene. Dette endrer seg i selskapene som fristilles. Ny ledelse representerer et brudd. Utviklingen i Posten og Mesta skiller seg likevel fra hverandre, noe som viser at fristillingen i seg selv ikke behøver å innebære et forverret partsforhold. Ny ledelse skaper imidlertid utfordringer med hensyn til å etablere felles virkelighetsforståelse og til opparbeidelse av tillit.

I Posten var partsforholdet preget av mistillit en lang periode etter at toppledelsen ble skiftet ut. Vi kan ikke se det samme i Mesta. En forklaring kan være at både utskillingen og nedbemanningen her utelukkende framsto som en *politisk* fattet beslutning:

«Vi kjempa imot konkurranseutsetting. Vi fryktet for arbeidsplassene. Slik vi så det er det et samfunnsansvar å ivareta også

denne type oppgaver. Det var på mange måter politisk betinget motstand (...) Alle organisasjonene var samstemte og imot konkurranseutsetting. Men, det ble jo fattet et vedtak, og da måtte vi sette kreftene inn for å sikre betingelsene for de ansatte.» (Tillitsvalgt i Mesta)

Den nye ledelsen sto uten «skyld». Likevel har det også i Mesta vært tøffe tak knyttet til seinere nedbemanninger. Men toppledelsen omtales som lyttende til sentrale tillitsvalgtes innspill.

I både Mesta og Posten beskrives imidlertid tillitsvalgtrollen som mindre selvsagt enn tidligere, da innflytelsen var stor og omkampene mange. Overgangen til fristilt selskap ser ut til å ha medført at medbestemmelse i større grad har blitt et strategisk ledelsesverktøy, og i mindre grad en rettighet i seg selv. Slik sett har utviklingen i de fristilte selskapene nærmet seg den situasjonen som preger virksomheter i privat sektor.

Ansattes innflytelse i en endret stat

Data fra Levekårsundersøkelsene viser at omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av innflytelse over jobbnære beslutninger på en positiv måte. Flere blant dem som har vært gjennom store omorganiseringer, sier at de har mer rom for å ta egne beslutninger, og at de opplever å ha mer kontroll over resultatene i arbeidet.

Derimot ser vi at innflytelsen over «viktige» beslutninger framstår som redusert.

Dette er i tråd med det rådende medbestemmelsesperspektivet innenfor New Public Management, der ledelsens rett til å lede vektlegges. Disse to funnene underbygger et sentralt trekk ved utviklingen: det foregår både en desentralisering og en sentralisering av makt og innflytelse i statlige virksomheter

Del VI

Men hva skjedde med tjenestene?

«Det har vært en utfordring å få de ansatte til å forstå at vi bare skal gjøre det som står i kontrakten. Men hvis noe går tapt, da er ikke det vår feil. Da er det Statens vegvesen som må bli tydeligere på å bestille, for de betaler for det de har bestilt. Hvis det er samfunnsmessig viktig at det ser pent ut, så må Vegvesenet ta konsekvensene og bestille også dette.» (Tillitsvalgt i Mesta)

Ny struktur, oppgavefordeling og tilknytningsform til staten har påvirket tjenesteproduksjonen. Vi har ikke belegg for å hevde at tjenestenes kvalitet gjennomgående verken har blitt vesentlig bedre eller verre.

Det som framstår som en fellesnevner, er mindre grad av skjønn og større grad av standardisering, noe som på sett og vis er en motsigelse – eller en logisk inkonsistens – fordi en viktig faktor i New Public Management er brukerdimensjonen og en bevegelse bort fra framgangsmåte og regler og over mot resultatet. Det kan se ut som at fokuseringen på effektivitet og handlingsdyktighet faktisk bidrar til en motsatt virkning – der vi ser mindre rom for arbeidstakernes personlige vurderinger. Ellers finner vi:

- ulike vurderinger av tjenestekvaliteten sett fra ledelsens og de tillitsvalgtes ståsted
- at vurderingen av tjenestekvaliteten varierer i noen grad ut fra hvor man befinner seg i organisasjonshierarkiet

Det er for eksempel en tendens til at lokale tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten vurderer endringene som mindre positive enn sentrale tillitsvalgte. I Mesta ser vi en forskjell mellom ledere og tillitsvalgte. De tillitsvalgte mener at viktige deler av jobben ikke lenger utføres fordi det ikke står spesifisert i kontrakten, mens ledelsen mener dette er en nødvendig konsekvens av fristillingen og konkurranseutsettingen.

De fire virksomhetene

I *Politi- og lensmannsetaten* er hovedinntrykket at satsing på kompetanse og større fagmiljøer har styrket politiets distriktskontorer. Dette har også vært et viktig mål for reformene. En konsekvens av denne satsingen er imidlertid at de små politi- og lensmannskontorene framstår som svekket. Likevel svarer mellom 70 og 80 prosent i en undersøkelse i regi av FN at de er positive til politiets innsats på ulike områder. Den planlagte vridningen av ressurser inn mot organisert kriminalitet og analyse har imidlertid også svekket politiets synlighet – som var et annet prioritert mål i reformene.

I *Skatteetaten* er nye teknologiske løsninger i stor grad tatt i bruk. Det har blant annet vært en formidabel økning i elektronisk innleverte selvangivelser fra 1999 til 2004. Endringene i Skatteetaten har også gitt en jevnere likningsbehandling og en mer profesjonalsert første-linjetjeneste. Dette har gitt en bedre ivaretagelse av rettsikkerheten til skattyterne. Også brukernes inntrykk av etaten er mer positivt.

I *Mesta* har overgangen fra forvaltning til forretning fått betydning for hvilke oppgaver som utføres, og hvilke som ikke lenger regnes som del av arbeidsoppgavene. Kontrakter har blitt et viktig styringsredskap, og spesifiseringene der er avgjørende for det arbeidet som utføres. Tillitsvalgte mener at helheten i arbeidet er forsvunnet. Mesta har ikke

gjennomført kundetilfredshetsmålinger, men har undersøkt omdømmet til selskapet. MMIs konklusjon er at Mesta i løpet av kort tid har etablert seg som den sterkeste merkevaren i veientreprenørbransjen.

Når det gjelder *Posten*, som har vært gjenstand for de mest omfattende og langvarige endringene, viser tallene en positiv utvikling de siste åra. Posten har for eksempel forbedret kvaliteten på distribusjon av innenlandsk prioritert brevpost. Post i butikk (PiB), som har erstattet de nedlagte postkontorene, har også gitt lengre åpningstider. Når det gjelder kundetilfredshet, viser målinger stort sett positive tall i dag. Men omdømmet til Posten har sunket kraftig fra begynnelsen av 1990-åra, da Posten lå på topp i Norge. Det er rimelig å forklare dette med debatten om de mange nedleggelsene av postkontorer over hele landet og de store nedbemanningene.

Et viktig prinsipp i New Public Management er avbyråkratisering av offentlige virksomheter. I våre fire virksomheter finner vi at det skjer både en avbyråkratisering og en nybyråkratisering. Riktignok nedbygges lederhierarkier, og direkte kontroll erstattes av mål- og resultatstyring. Men samtidig er det etablert nye rapporteringsrutiner, som både ledere og virksomhetene måles etter. Dette gjør at nye byråkratiske strukturer og ordninger er opprettet.

Den nye staten

Rapporten presenterer noen hovedfunn fra et større forskningsprosjekt om utviklingen av den norske staten de siste 15 åra. Forestillingene om et svulmende og endringsuvillig statsapparat som klamrer seg til gamle arbeidsmåter er seiglivete. Disse forestillingene kan avkrefte. I løpet av de siste åra er staten endret gjennom mange og store organiseringsprosesser. Ulike drivkrefter ligger bak, men sammen har de dratt i samme retning. Økt fristilling og bruk av markedsmekanismer er sentrale stikkord. Rapporten ser på hvilke virkninger omstillingene har hatt på de ansatte. Hvordan har det gått med de overtallige, og hvordan er arbeidssituasjonen for dem som fortsatt jobber i staten? Rapporten beskriver også kort hvordan endringene av staten har påvirket tillitsvalgtrollen, partsforholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgiver og tjenestene som staten yter.

Rapporten er en kortversjon av en større rapport som du kan finne på www.faf.no/pub/rapp/530