

Sissel Trygstad, Thomas Lorentzen og Espen Løken

Den nye staten

Omfang og effekten av omstillingene i staten
1990–2004

Sammendrag av underveisnotat

© Fafo 2005

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Omfanget av større omstillinger i staten 1990–2004 (Kapittel 3)	6
Begrunnelser og drivkrefter bak endringene (Kapittel 4)	9
Omstillingenes effekter på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, arbeidsmiljø og innflytelse (Kapittel 5)	9
Kapittel 1 Den nye staten	12
Bakgrunn	12
Myter og spenninger	13
Spenninger mellom ulike begreper	13
Politikk versus forvaltning	13
Fristilling versus styrings- eller kontrollbehov	14
Sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt	14
Rasjonalisering versus andre verdier	14
En balansegang	15
Notatets oppbygning	16
Kapittel 2 Metodisk tilnærming	17
Forvaltningsdatabasen	17
Statistisk sentralbyrås leveårsanalyse	18
Nasjonalregnskapet	18
Dokumentanalyse	19
Definisjoner av tilknytningsformer	19
Hovedformer og underformer	20
Kapittel 3 En stat i endring	23
Offentlig konsum	23
Offentlig konsum i et nordisk perspektiv	23
Konsum i stats- og kommuneforvaltningen	25
Produksjon	26
Lønnskostnader og sysselsatte	27
Sysselsatte registrert i Statens tjenestemannsregister	28
Ansettelsesforhold i staten	30
Det statlige tariffområde krymper mens NAVO vokser	31
Styrkeforholdet mellom organisasjonene endres	33
Fristilling og autonomi – sentrale utviklingstrekk	34
Økende intensitet i endringstakten	37
Horisontale flyttinger	39
Vertikale flyttinger	39
Utflytting av statlige virksomheter	40
Endringer i flere etapper	44

Økt liberalisering – økt tilsyn	45
Nye tilsyn	45
Oppsummering	47
Kapittel 4 Drivkrefter	49
Teknologisk utvikling	49
Ny teknologi og endret etterspørsel – Posten	49
Skatteetaten	50
Flytting – distriktpolitikk eller regionalisering?	52
Begrunnelser for utflytting	53
Flytter de ansatte med på lasset?	55
Regionalisering	57
Utflyttingens effekter	57
Nye konkurransekraav	58
EØS-avtalens konkurranseregler	59
Et endret syn på statens rolle	60
Fra politisk styring til deregulering og autonomi	61
NPMs utbredelse	64
Politikk som drivkraft	65
Ulike krefter trekker i samme retning	65
Likheter og ulikheter	66
Politikk kan forsere utviklingen – Posten	67
Stans privatiseringen – bakstreversk og umoderne?	69
Oppsummering	70
Kapittel 5 Omstillingenes effekter	71
Økt arbeidsledighet innenfor offentlig sektor	71
Ventelønn	73
Jobbsikkerhet	75
Opplevelse av arbeidsbelastning	76
Arbeidsmengde	76
Tid som knapphetsfaktor	78
Mestring	79
Arbeidsmiljø og endring over tid	81
Arbeidstakernes opplevelse av innflytelse	84
Innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres	84
Oppsummering	88
Kapittel 6 Avslutning	90
Referanser	93

Sammendrag

Forestillingene om en stat som har endret seg lite gjennom de siste tiårene og statsansatte som stritter mot omorganiseringer, er utbredt. Slike forestillinger preger en del utspill i den politiske debatten og kan ligge til grunn for at norske bedriftsledere ifølge undersøkelser er skeptiske til å ansette arbeidstakere med erfaring fra offentlig sektor. Er det riktig at staten har endret seg lite? Eller er det en seiglivet myte? Det er en av hovedproblemstillingene som Fafo er bedt om å se nærmere på. For å besvare det spørsmålet har vi brukt Forvaltningsdatabasen som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og Rokkansenteret i Bergen er ansvarlig for. I tillegg har vi benyttet tilgjengelige utredninger og forskning.

Det er gjort en del utredninger som beskriver og analyserer resultatene av «moderniseringen». Men virkningene av omstillingene på dem som arbeider innenfor statsforvaltningen og de som har vært igjennom statlige utskillingsprosesser, vet vi mindre om. Hvordan og på hvilken måte påvirkes ansatte i statlige virksomheter av endringene? Fører endringene til at arbeidsorganisasjonene oppleves som bedre eller resulterer omstillingene i økt press og dårligere arbeidsmiljø? Dette er den andre hovedproblemstillingen. For å besvare dette spørsmålet har vi i denne første fasen av prosjektet blant annet analysert levekårsdata fra Statistisk sentralbyrå.

En tredje problemstilling som besvares, er hvilke begrunnelser som er brukt for å gjennomføre omstillinger, og hvilke reelle drivkrefter som ligger bak. I hvilken grad er endringene resultat av politiske beslutninger? I hvilken grad skyldes de tilpasning til internasjonale krav? Eller er de resultater av nødvendig tilpasning til en rivende teknologisk utvikling?

Omfanget av større omstillinger i staten 1990–2004 (Kapittel 3)

Offentlig sektor vokste kraftig i omfang gjennom forrige hundreår for å forvalte store fellesverdier og sørge for felles oppgaver i samfunnet, særlig knyttet til velferd og infrastruktur. Bildet av en enorm offentlig sektor i Norge sammenliknet med andre land stemmer imidlertid ikke:

- Det offentlige konsumet i prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) i Norge er lavest i Norden. Den relativt lave andelen skyldes vekst i BNP som følge av gunstige oljepriser.
- Fra 1993 har veksten i årlig offentlig konsum vært lavere enn veksten i privat konsum det meste av perioden. De siste to årene har privat konsum dobbelt så høy vekst som samlet offentlig konsum.

Mytene om en stat som i liten grad har endret seg i denne perioden, kan avkrefte. Tvert imot har statsansatte vært igjennom svært store omorganiseringer og omstillinger siden 1990. Det har skjedd en grunnleggende endring med hensyn til både organisering og virkemiddelbruk. Mens det tidligere var slik at politiske vedtak om leveranse av samferdselstjenester, helsetjenester, omsorgstjenester og krafttjenester skulle løses gjennom opprettelse av statlig

eide driftsorganisasjoner, skjer det en dreining. Politiske vedtak søkes i stadig større grad iverksatt i markedet – eller i markedsliknende innretninger, der bruk av anbud, driftskontrakter, konsesjonsavtaler og stykkprisfinansiering skal sikre at politiske prioriteringer og målsettinger iverksettes. For arbeidstakerne medfører dette ny arbeidsorganisering, ny oppgavefordeling og ofte skifte til et nytt tariffområde.

- Utviklingen innenfor statsforvaltningen i perioden 1995 til 2002 var preget av en lavere vekst med hensyn til konsum, produksjon, antall sysselsatte og lønnskostnader enn tilsvarende for kommunal sektor. I 2002 endrer dette bildet seg på grunn av statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.
- Antall sysselsatte registrert i det statlige tjenestemannsregisteret er vesentlig redusert. Fra 1990 til 2004 ble antallet sysselsatte og årsverk redusert med om lag 30 prosent. Til gjengjeld har tallet på arbeidstakere i statseide aksjeselskap og foretak steget kraftig.
- Det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn, og er mer enn halvert siden 1990, mens NAVO-området har økt.

Vi ser at det har foregått en bevegelse der antall enheter innenfor den statlige forvaltningen har blitt redusert, mens tallet på statsselskaper og stiftelser har økt i tidsrommet 1990 til 2004. Et helt sentralt trekk ved de statlige enhetene er altså en «løser» tilknytning til staten gjennom en friere tilknytningsform. Enheter innenfor den statlige forvaltningen har endret tilknytningsform og blitt statsselskaper. Omdanning av virksomheter til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er et eksempel på at dette også skjer innenfor statsforvaltningen. Denne utviklingen kan illustreres som vist i figur S. 1.

Pilen i figuren illustrerer tilknytningsformen til staten. Jo lenger ned en virksomhet kan plasseres, jo tettere er koplingen til statlig styring, og omvendt. Det har i perioden skjedd en utvikling hvor virksomheter har forskjøvet seg oppover i figuren. Ved full privatisering (Norsk Medisinaldepot, Olivin, Grødegaard mv.) forsvinner virksomheten helt ut av figuren. Denne utviklingen ligger til grunn for en stor del av de mange store endringene av statlige virksomheter:

Figur S. 1 Tilknytningsformer innenfor staten

Selvstendig juridisk objekt	S E L S K A P ↑	Hel/ deleide statsaksjeselskap	NSB, Posten, Mesta
		Særlovsselskap	Vinmonopolet, Norsk Tipping
		Statsforetak/ helseforetak	Medinnova, Regionale helseforetak
Del av staten som juridisk subjekt	F O R V A L T N I N G ↓	Forvaltningsbedrifter	Statens pensjonskasse, Statens kartverk
		Andre ordinære forvaltningsorgan	Utlendingsnemnda
		Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Universiteter, NUPI, NFR
		Sentraladministrative organ	Direktorater, etater

- Vi har registrert i alt rundt 650 endringer i statlige virksomheter i perioden 1990 til 2004. Endringene har blant annet bestått av endret departementstilhørighet, og/eller rendyrking av virksomheter i retning av funksjonsspesialisering. Det har også vært en økende grad av endring i myndighetsrelasjoner gjennom økt delegering og autonomi.
- Det er gjennomført totalt 530 endringer innenfor statlig forvaltning. Omtrent halvparten er nedleggelse.
- Innenfor gruppen statselskaper er det i perioden gjennomført 121 endringer. Flest endringer har dreid seg om ulike typer omorganiseringer, men der den opprinnelige enheten har bestått.
- Antall enheter innenfor statsforvaltningen er redusert med 31 prosent i perioden 1990 til 2004. I samme periode økte antallet statselskaper med 51 prosent, hvorav de hel- og deleide statsaksjeselskapene øker mest.
- Til tross for stabilitet i antall har det vært full utskiftning av forvaltningsbedriftene. De registrerte forvaltningsbedriftene fra 1990 har i løpet av perioden blitt omgjort til statselskaper i en eller annen form. Noen av dem har blitt privatisert.
- Det ble opprettet 38 nye statselskaper i perioden 1990 til 2004. I samme periode ble 29 statselskaper nedlagt.
- Åtte av disse virksomhetene ble både opprettet og nedlagt som statselskaper i denne perioden. Sju av disse gikk over i privat sektor.
- I et historisk perspektiv har utflytting av statlige virksomheter fra Oslo hatt et beskjedent omfang. Men
- i alt 22 statlige virksomheter ble lagt utenfor Oslo i perioden 1990–2004. 16 av disse var flyttinger av eksisterende virksomhet. Dette omfattet om lag 550 arbeidsplasser.
- I 2003 vedtok Stortinget utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo-området. 900 arbeidstakere berøres.
- Enkelte virksomheter har gjennomgått flere omfattende endringsrunder.

Når det offentlige reduserer sin rolle som produsent av varer og tjenester, må også de politiske målene ivaretas på andre måter. Da framstår regulering av markedet som et sentralt grep og virkemiddel. Dette har økt betydningen av tilsynenes rolle. Tilsyn blir forstått som en egen form for myndighetsutøvelse, og derfor en egen rolle som staten skal ivareta i økende grad. Den store omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og etableringen av Statens helsetilsyn som et rent tilsynsorgan, er et eksempel på akkurat dette. Andre nye tilsynsetableringer har også oppstått i kjølvannet av liberaliseringsprosessene.

- Flere tilsyn er opprettet som følge av liberalisering og økt konkurranse
- Det er en tendens til at tilsyn skilles ut og rendyrker sin rolle som nettopp tilsynsmyndighet
- Det var i 2004 38 statlige tilsyn, og 7000 årsverk går årlig med til å skjøtte statens tilsynsfunksjon

Omstillingstakten i statlige virksomheter har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004. Bare i 2004 ble 14 prosent av alle forvaltningsenheter endret på en eller annen måte.

Begrunnelser og drivkrefter bak endringene (Kapittel 4)

Endringene i staten må ses i lys av flere drivkrefter. De viktigste er:

- Teknologisk utvikling
- Flytting
- Nye konkurransekra
- Endret syn på statens rolle og styring – New Public Management (NPM)
- Politikk

Alle disse drivkreftene har betydning og er ikke gjensidig utelukkende. Det ser heller ut som at de trekker i samme retning. For eksempel er utflytting av statlige virksomheter sjelden begrunnet i distriktpolitikk alene. Statlige utflyttinger eller nyetableringer er gjerne ledd i et ønske om å foreta interne organisatoriske endringer eller for å foreta større strukturelle grep. På samme måte har vi sett at den teknologiske utviklingen har åpnet for liberalisering (jfr Posten), og at politikk til tider kan framskynde effekten av nye konkurransekra.

På samme tid som vi har vist at endringstakten har økt i løpet av de siste fire årene, kan det også se ut til at liberalisering og økt konkurranse har kommet for fullt i offentlige utredninger og meldinger i løpet av de samme år. Etter at det første større utredningsarbeidet om markedsretting kom i 2000, har det blitt flere. Dette kan være en årsak til den økende omstillingstakten. Det kan synes som om NPM-prinsipper for organisering av offentlige virksomheter har festet grepet både i faktisk og teoretisk forstand etter århundreskiftet.

Omstillingenes effekter på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, arbeidsmiljø og innflytelse (Kapittel 5)

Statsansatte har vært igjennom svært store omorganiseringer og omstillinger siden 1990. Selv om drivkreftene har vært ulike, kan vi se en grunnleggende endring med hensyn til både organisering og virkemiddelbruk. Omstillingene dette har ført til, har store konsekvenser for dem som arbeider og har arbeidet i staten.

- Antall personer på ventelønn er mer enn åtte ganger høyere i 2005 enn i 1995. Veksten har sammenheng med store omstillinger i statlige virksomheter i løpet av det siste tiåret. De fleste som mottar ventelønn, har bakgrunn fra fristilte statsselskaper som Posten og Telenor.
- Ventelønnsordningen som har vært et sikkerhetsnett for statsansatte, er vedtatt opphevet fra 1. januar 2006.
- Arbeidsledigheten i Norge økte for alle yrkesgrupper i perioden 2001 til 2004, men økningen var størst innen administrative og humanistiske yrker, som blant annet saks-

behandlere og ledere i offentlig sektor, hvor ledigheten nesten ble fordoblet i perioden. Likevel er ledigheten i offentlig sektor fortsatt lav.

Levekårsanalysene fra Statistisk sentralbyrå viser at en økende andel statsansatte frykter å miste jobben:

- I 1996 svarte 7 prosent at de opplevde å stå i fare for å miste jobben. Den tilsvarende andelen i 2003 er 14 prosent.
- Det er først og fremst arbeidstakere med lavere formell utdanning (til og med videregående nivå) som er utrygge (25 prosent). Vi ser også her en økning år for år.

Over halvparten (54 prosent) av de statlig ansatte opplever å ha hatt en økning i arbeidsmengden de siste to årene. Går vi dypere inn i levekårsdataene, ser vi gjennomgående forskjeller på opplevelse av arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og jobbinnflytelse mellom dem som har vært igjennom omorganiseringer og dem som ikke har vært det. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, opplever en økt arbeidsmengde, for stor arbeidsbelastning og manglende tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte sett i forhold til øvrige statsansatte. Vi finner også at omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av mestring av arbeidsoppgaver i negativ retning. Noen av funnene er summarisk referert under:

- **Mer arbeidsmengde:** 69 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de har økt arbeidsmengde, mot 43 prosent av dem som ikke har vært igjennom omorganiseringer.
- **For mange arbeidsoppgaver:** 16 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, sier at de har for mange oppgaver mer enn tre fjerdedeler av tiden, mot 10 prosent av de øvrige.
- **Knapphet på tid:** 37 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de har mindre god eller dårlig tid til å utføre arbeidsoppgavene sine, mot 28 prosent av de øvrige.
- **Strammere tidsfrister:** 48 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de har strammere tidsfrister, mot 20 prosent av de øvrige.
- **Økt overtid:** 28 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de arbeider mer overtid, mot 11 prosent av de øvrige.
- **For store krav til mestring:** Omorganisering bringer med seg endrede arbeidsoppgaver og nye krav, noe som kan oppleves positivt. Våre analyser viser imidlertid at 36 prosent av statlig ansatte som har vært igjennom omstillinger, sier at de opplever for store krav til mestring, mot bare 22 prosent av de øvrige.

Vi finner minimale forskjeller mellom privat, kommunal eller statlig sektor med hensyn til arbeidstakeres opplevelse av arbeidsmiljø. Men vi finner de samme gjennomgående negative forskjellene når det gjelder konsekvenser for arbeidsmiljøet, som vi så når det gjaldt arbeidspress. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, vurderer sitt forhold til ledelse og andre ansatte som dårligere enn øvrige ansatte gjør.

- **Dårlig forhold til ledelse:** 45 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til ledelsen, mot 35 prosent av de øvrige.
- **Dårlig forhold mellom ansatte:** 27 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til andre ansatte, mot 17 prosent av de øvrige.

Levekårsdataene viser at rundt 40 prosent svarer at de møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritikk. Dette er en høy andel, men andelen øker betraktelig for de arbeidstakerne som har vært igjennom omorganiseringer. Dette retter søkelyset mot klimaet for kommunikasjon og diskusjon internt i statlige organisasjoner som er igjennom store endringer. Det kan stilles spørsmål om vi er i ferd med å etablere en offentlig sektor der arbeidsro og ja-kultur dyrkes fram framfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser:

- **Uvilje fra sjefen hvis kritiske synspunkt:** Mer enn halvparten av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de opplever høy eller noen grad av motvilje fra sjefen hvis de fremmer kritiske synspunkter, mot cirka en fjerdedel av de øvrige. Vi finner samme tendens når det gjelder uvilje fra kolleger, men forskjellen her er ikke stor nok til å være statistisk signifikant.

Når det gjelder **innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres**, ser vi en negativ utvikling for ansatte i staten fra 1996 til 2003. Det er også færre i staten som svarer at de i høy grad kan bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal gjøres, enn når det gjelder ansatte i kommunal og privat sektor i 2003. Særlig arbeidstakere med høgskole- og universitetsutdannelse opplever en redusert grad av innflytelse. Vi finner imidlertid at statlig ansatte som har vært igjennom omorganisering, i større grad enn øvrige arbeidstakere opplever mer innflytelse hva gjelder *jobbnære* forhold. På den andre siden ser de ut til å oppleve mindre innflytelse på viktige, *overordnede* beslutninger.

Fafo har ikke undersøkt omorganiseringens effekter på brukernes opplevelser av tjenestene eller om det offentlige har spart penger. Dette har vi derfor ikke grunnlag for å uttale oss om. Men den urovekkende utviklingen i opplevelse av jobbsikkerhet, arbeidsbelastning, tidsmangel, mestring og arbeidsmiljø gir grunn til å stille spørsmål i det minste ved tempoet og måten omorganiseringene i staten er gjennomført på. Det kan også stilles spørsmål ved om alle omstillingene gir bedre tjenester når arbeidstakerne gjennomgående ser ut til å oppleve en tøffere hverdag.

I prosjektets fase 2 planlegges det å se nærmere på omstillinger innenfor fire virksomheter som har vært gjennom store omstillinger – skatteetaten, politi- og lensmannsetaten, Posten og Mesta. Disse representerer ulike deler av statlig og etter hvert halvstatlig sektor. De var alle en del av forvaltningen i 1990, men Posten og Mesta er siden skilt ut som statseide aksjeselskap. Ulike drivkrefter har drevet fram omstillingene og vi kan anta at det har vært ulik grad av medvirkning fra de ansatte. Gjennom disse caseundersøkelsene håper vi å få en bedre forståelse av omstillingenes virkninger på arbeidstakerne.