

Sissel Trygstad, Thomas Lorentzen og Espen Løken

Den nye staten

Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004

Et underveisnotat

Sissel Trygstad, Thomas Lorentzen og Espen Løken

Den nye staten

Omfang og effekter av omstillingene i staten
1990–2004

Et underveisnotat

© Fafo 2005
ISSN 0804-5135

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 konkurransekrav	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

Forord

I dette notatet ser vi nærmere på omstillinger i staten i perioden 1990 til 2004. Vi ser på endringer innenfor den statlige forvaltningen og i statselskapene. Hensikten er å synliggjøre hva endringene består i, hvordan vi kan forklare de endringene vi registrerer og hvilke effekter endringene synes å ha for dem som arbeider innenfor staten. Notatet bygger på eksisterende registerdata og offentlig tilgjengelige utredninger og dokumenter. Notatet er del av et større prosjekt, der vi i oppfølgingen særlig vil fokusere på omstillingens effekter på arbeidstakerne i staten – både arbeidstakere i virksomheter som fortsatt er del av den statlige forvaltningen og arbeidstakere i virksomheter som er fristilt.

Forskningsprosjektet utføres på oppdrag fra arbeidstakerorganisasjonene LO Stat, Unio og YS. De tre organisasjonene er også representert i prosjektets referansegruppe, og har kommet med nyttige innspill underveis i arbeidet. Vi benytter derfor anledningen til å takke Didrik Coucheron og Lillian Nordal fra YS Stat, Per Engebretsen og Vigdis Olsen fra Unio og Tone Sønsterud og Turid Lilleheie fra LO Stat. Internt på Fafo har Jon Hippe, Kristine Nergaard, Nina Skalle Kristiansen og Leif Moland vært delaktige med innspill og kommentarer – takk! Espen Løken er koordinator for prosjektet.

Vi skylder også Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) takk for å ha gjort Forvaltningsdatabasen tilgjengelig for oss. I den anledning vil vi særlig takke John-Erik Ågotnes som velvillig har svart på spørsmål som har gitt oss klarhet.

Fafo, august 2005

Espen Løken, Sissel Trygstad og Thomas Lorentzen

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 nedleggelser.
- 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 statselskap 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 konkurransekrav
- 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 konkurransekrav.

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 jobbinflytelse 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.

Kapittel 1 Den nye staten

Statlige virksomheter har vært preget av mange og store endringer de siste 15 årene. I dette notatet søker vi å beskrive sentrale trekk ved disse endringene. Endringene har funnet sted innenfor den statlige forvaltningen samtidig som vi ser en økende grad av utskilling av virksomheter. Generelt kan vi si at det har dreid seg om en bevegelse fra tett politisk kontroll til fristilling i ulike grader. Fra fristilling innenfor den statlige forvaltning gjennom desentralisering og økt delegering, til utskilling og etablering av statlige selskapsformer utenfor forvaltningen. Den høye omstillingstakten, og i mange tilfeller radikale endringer, tar liv av myten om en treg og lite omstillingsvillig stat. Tilgjengelige data viser at staten tvert imot kan sies å ha vært gjenstand for kontinuerlige omstillings- og fristillingsprosesser gjennom hele 1990-tallet, og endringstakten har ikke avtatt.

Bakgrunn

Dette notatet er del av et større forskningsprosjekt der Fafo beskriver og analyserer både omfanget og sentrale virkninger av større omstillinger innenfor staten i løpet av 1990-tallet og inn i et nytt århundre. De gjennomførte og pågående endringene påvirker ulike aktører. Den politiske sfære berøres fordi et bærende prinsipp i samtidens ideer om offentlig organisering er skille mellom politikk og forvaltning, noe som innebærer en spenning mellom styring og autonomi. Forvaltningen påvirkes av skille mellom bestiller og utfører. Begreper som brukes, er «rolleavklaring» og «ansvarsplassering». Borgerne berøres fordi følgene av fristilling og liberalisering også er økt fragmentering. Brukerne berøres i den grad tjenestene som endres, er brukerrettede, og ikke minst berøres de mange arbeidstakerne som skal gjennomføre og forholde seg til de vedtatte endringene. Omstillingenes effekter på den sistnevnte gruppen vet vi forholdsvis lite om. Derfor er vi i dette forskningsprosjektet opptatt av å undersøke hvordan og på hvilken måte ansatte innenfor statlige virksomheter påvirkes av de mange endringene. Får vi mer lydhøre arbeidsorganisasjoner der arbeidstakernes interesser ivaretas, eller bidrar endringsprosessene til en intensivering av arbeidet, der økt press på den enkelte blir en av konsekvensene? Spørsmålene er omfattende, og vil ikke bli besvart fullgodt i dette notatet, men vil bli fulgt opp gjennom casestudier i prosjektets andre fase. I dette notatet konsentrerer vi oss om følgende problemstillinger:

1. Hva er det kvantitative omfanget av fristilling og omstilling i staten målt i antall sektorer, virksomheter, ansatte/årsverk?
2. Hva er begrunnelsen for de gjennomførte og pågående endringene?
3. Hvilke effekter har omstillingene på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, arbeidsmiljø og innflytelse?

Vi diskuterer og besvarer de tre problemstillingene på et generelt nivå, og benytter oss av tilgjengelige dokumenter og registerdata for å belyse de ulike spørsmålene som reises.

Myter og spenninger

Det pågående fornyelsesarbeidet i offentlig sektor preges ifølge Grønlie (2001) av to seigligede myter. Den ene er myten om at offentlige virksomheter er tradisjonsbundne og forstenede, omstillingsvegrende og trege. Den andre myten er at dagens reformvirksomhet er fundamentalt ny:

«Den skal løse *dagens* problemer i styring og forvaltning av offentlig virksomhet ved nye virkemidler og organisasjonsmessige grep. Selve ordvalget – *fornyelse* eller *modernisering* – reflekterer en slik forståelse.»¹ (Grønlie 2001:39)

Data fra Forvaltningsdatabasen viser at det har vært gjennomført endringer av statens enheter så langt tilbake som databasen strekker seg. Likevel mener flere å se en ny intensitet i det endringsarbeidet som pågår, som blant annet kan relateres til en forskyvning av fokus eller vektlegging av ulike begreper og verdier.

Spenninger mellom ulike begreper

Fristilling, desentralisering og effektivisering blir gjerne forbundet med vår tid, men de samme begrepene har vært sentrale i spenninger som kan spores innenfor den offentlige forvaltningen i løpet av de siste 50 årene (Grønlie 2001). Spenningsene er relatert til:

- Politikk versus forvaltning
- Fristilling versus styrings- og kontrollbehov
- Sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt
- Rasjonalisering og effektivisering versus andre viktige verdier

Spenningsens intensitet vil være avhengig av «styrkeforholdet» mellom motsetningene, men vil ikke være konstant over tid. Det vil gjerne etablere seg et balanseforhold, der noe innenfor en tidsperiode framstår som «naturlig» og «riktig». Nye reformer vil imidlertid kunne berøre balansen mellom disse rollene og hensynene, og spenningsene vil aktiviseres.²

Politikk versus forvaltning

Ifølge Grønlie (2001) er selve grensdragningen mellom politikk og forvaltning kanskje det fundamentale styrings- og forvaltningspolitiske problem. Spenningen dreier seg om hvorvidt et saksfelt i den offentlige virksomheten skal gjøres til gjenstand for – og avgjøres –

¹ Forfatterens egen utheving.

² I avsnittene under er de ulike spenningsene gjengitt, og framstillingen bygger i hovedsak på Grønlie 2001.

gjennom en politisk prosess, eller om det skal oppfattes som et forvaltningsmessig eller administrativt anliggende og domene. Det kan dreie seg om et valg av ytterpunkter, men det kan også dreie seg om å finne et balansepunkt. Denne spenningen vil være gjeldene på ulike nivåer, både mellom styrings- og forvaltningsinstitusjoner og innenfor institusjoner. Det handler om graden av demokratisk deltakelse, innflytelse og styring i offentlig virksomhet i forhold til byråkratiske løsninger (Grønlie 2001:50), og det handler om ønsket om å «politisere» versus å «privatisere» saker. Dersom ønsket om å privatisere beslutninger vektlegges, forstått som et ønske om å begrense «omfanget av det politiske», vil dette også påvirke den politiske deltakelsen i ulike beslutningsfora.

Fristilling versus styrings- eller kontrollbehov

Hvor skal balansen mellom politisk og folkevalgt styring eller kontroll og hensynet til institusjonell frihet og selvstendig beslutningsmyndighet ligge? Denne spenningen trer fram i mange ulike saksfelt og i mange institusjonelle sammenhenger. Spenningen omfatter også ulike posisjoner utenfor den ordinære politisk-parlamentariske beslutningsprosessen. Hvilke selskapskonstruksjoner og institusjonelle ordninger skal eller kan brukes for å ivareta relasjonen mellom politisk myndighet og fristilte virksomheter, og hva er forskjellen mellom dem i praktisk virke? Hvordan skal balansen være mellom styring og fristilling med hensyn til forholdet mellom henholdsvis statsråden og regjeringen, et departement eller Stortinget i de mange forskjellige selskapskonstruksjoner? Denne spenningen har eksempelvis vært virksom under oppløsning av statlige monopoler og ved delprivatisering av statlig virksomhet. Spørsmålet har blant annet berørt hvor fristilt en virksomhet kan være når den utfører offentlige oppgaver, og videre – hvilke tilsyns- og kontrollmekanismer som skal aktiveres.

Sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt

Dette dreier seg om på hvilket geografisk nivå styrings- eller forvaltningspolitiske beslutninger skal fattes: sentralt, på mellomnivå i fylker (eller større regioner) eller på lokalnivå (kommune eller bydel). Spenningen faller ofte sammen med spørsmålet om folkevalgte kontra forvaltningsmessige avgjørelser, men trenger ikke gjøre det. Det er knyttet til valg eller avbalansering mellom to viktige verdikomplekser. På den ene siden desentraliserte beslutninger som skal skape nærhet til dem som beslutningene angår, og høyne beslutningskvaliteten gjennom utnyttelse av lokal ekspertise. På den andre siden sentraliserte beslutninger for å sikre nasjonal likhet og standardisering, eller for vektlegging av spesialisering eller profesjonalisert fagkompetanse. Stortingets vedtak i 2001 om å overføre eierskapet av de offentlige sykehusene fra fylkeskommunen til staten er et eksempel på en sentralisering av beslutningsmakt.

Rasjonalisering versus andre verdier

Denne spenningen handler om endringstiltak for rasjonalisering, først og fremst i form av beslutnings- eller kostnadseffektivitet, veid opp mot andre verdier som rasjonaliseringen *kan*

tenkes å komme i konflikt med. Endringene av saksbehandlerrutinene kan her tjene som eksempel. Fra å være preget av klassisk-byråkratiske saksbehandlingsrutiner, med en hierarkisk trinnvis behandling av enkeltsaker, har man mer og mer gått over til team- og resultatorienterte behandlingsformer. I dette ligger det en overgang fra regler og prosedyrer til mål- og resultater for å høyne effektiviteten. Denne overgangen kan imidlertid støte an mot andre sentrale verdier i offentlig virksomhet. Beslutnings- eller kostnadseffektivitet kan eksempelvis støte an mot rettssikkerhet, offentlighet og demokratisk deltakelse. Grønlie (2001) argumenterer for at måten offentlige virksomheter er organisert på, ofte er et resultat av at disse virksomhetene nettopp skal ivareta andre verdier enn de rent kostnadseffektive eller beslutningseffektive, og at større beslutnings- eller kostnadseffektivitet kan ha en omkostningsside av helt annen karakter.

En balansegang

Omstillingsprosesser vil kunne påvirke de omtalte spenningene, og balansen dem imellom. Ønsket om fristilling vil kunne påvirke rammene for politiske prioriteringer, ønsker og valg. Mens offentlige virksomheter tidligere ble betraktet som et sterkt og integrert system for politisk utvikling, synlig gjennom en aktiv politisk styring av statsselskaper (Grønlie 1998), endrer dette seg i løpet av siste halvdel av 1990-tallet. Endringene synes å være drevet fram av flere krefter som tilsynelatende trekker i samme retning. Dette kan tenkes å påvirke den tidligere omtalte balansen mellom roller og funksjoner:

«Hvis balanseforskyvningene er store nok og systematisk trekker i samme retning, gir det oss en annerledes stat enn den vi hadde.» (Grønlie 2001:40)

Grønlie (2001) mener å se indikasjoner på retningsskifter i styrings- og forvaltningspolitikken. Det dreier seg om et skifte fra blant annet desentralisering mot sentralisering, og fra politikk mot forvaltning. Staten søker ikke lenger redskaper for ekspansjon, men tilpasser seg markedets og konkurransens logikk for størst mulig verdiskaping (ibid. s. 63). Mens staten fram til 1970-åra kan omtales som en entreprenørstat, reiser Grønlie spørsmål om vi nå er i ferd med å få en tjeneste- eller servicestat, der det overordnede målet for statens virke er den mest kostnadseffektive tjenesteproduksjon. Dermed kan vi også være vitne til en annen overgang; overgangen fra borger til klienter, kunder og brukere.

Fra borger til bruker?

Som borgere har vi en rekke rettigheter – sivile, økonomiske, politiske, kulturelle og sosiale. Disse er basert på prinsippene universalisme, egalitet, legalitet og statlig garanti (Mars-hall 1965, jfr Hernes og Martiniussen 1980 og Eriksen og Weigård 1993:134ff).³ Normativt sett er de politiske deltakelsesrettighetene viktigst, fordi disse gir borgeren rett til medbestemmelse om hva som skal gjelde og kan sies å være en forutsetning for de andre rettighetene. I takt med framveksten av velferdsstaten har tre nye relasjoner til staten kommet til; klient, bruker og kunde (Eriksen og Weigård 1993). Kjennetegnet ved de tre rolle-

³ Dette avsnittet bygger på Skivenes, M. (2005): «Forvaltning og politikk - om den nødvendige forbindelsen mellom brukermedvirkning og borgermedvirkning» i Willumsen (red.) Brukernes medvirkning! Oslo: Universitetsforlaget.

ne er knyttet til samhandlingsrelasjonen. Som kunde er vi i en betalingsrelasjon til offentlige myndigheter, og kjøp av tjenester er her det sentrale. I dette ligger det også en forutsetning om at vi kan velge mellom flere konkurrerende tilbud. Som klient er vi i en avhengighetsrelasjon og har behov for hjelp og støtte. Som bruker er det medvirkningsrelasjonen som framheves, men det er ikke innlagt forpliktelser med hensyn til fellesskapets interesser; brukeren trenger bare å ta hensyn til seg selv og sine nærmeste.

De tre rollene utgjør enkeltaspekter ved borgerrollen. Gjennom borgerrollen deltar vi i utformingen av policymål, programmer og lover, og slik kan vi påvirke rammene for blant annet velferdsytelsene. Det er helheten som står i fokus. Koplinger mellom forvaltning og politikk blir derfor svært viktig, og videre; graden av åpenhet rundt politiske prosesser som berører samfunnsutforming sentralt og lokalt. Dersom enkeltaspekter som bruker- eller kunderollen framheves på bekostning av den helhetlige borgerrollen, vil dette kunne påvirke de deltakelsesrettighetene og det innsynet vi tilbys.

Notatets oppbygning

I det påfølgende kapittel 2 presenterer vi den metodiske tilnærmingen. Her går vi nærmere inn på de datakilder vi benytter oss av. Vi omtaler også de ulike tilknytningsformene vi finner innenfor staten.

I kapittel 3 presenterer vi indikatorer på endringer. Vi ser blant annet på utviklingen innenfor statsforvaltningen i forhold til økonomiske størrelser som konsum, produksjon og lønnskostnader. Vi ser også nærmere på antall sysselsatte. Dernest går vi over til å presentere endringer i tilknytningsformer i staten i tidsrommet 1990 til 2005. Dataene viser en gradvis forskyvning fra statlig forvaltning til ulike grader av fristilling. Økt delegering, autonomi og spesialisering er her sentrale begreper.

I kapittel 4 ser vi endringene i lys av ulike drivkrefter. Dette er teknologisk utvikling, utflyttinger, nye konkurransekrafter i kjølvannet av EU og EØS, et endret syn på statens rolle som eier og forvalter, og politikk som drivkraft til endring. I hvilken grad kan disse ulike, men relaterte drivkreftene kaste lys over utviklingen?

I kapittel 5 ser vi på effekter av endringene. Hovedfokus er arbeidstakerne: I hvilken grad kan opplevelse av jobbsikkerhet, ansvar, innflytelse og stress relateres til endringer?

I kapittel 6 oppsummerer vi sentrale funn.

Kapittel 2 Metodisk tilnærming

Når temaet er staten – eller nærmere bestemt *endringer* i staten – er dokumenttilfanget stort. «Modernisering» av statlige virksomheter – i likhet med offentlig sektor generelt – har vært tema for en rekke offentlige utredninger, Statskonsult-rapporter og andre mer forskningsbaserte prosjekter. Det er imidlertid en utfordring at det i mindre grad foreligger dokumentasjon som evaluerer effektene av de mange gjennomførte omstillingsprosjektene på arbeidstakerne. Ansattes rolle i omstillingsprosessene – nærmere bestemt endringenes effekter på arbeidstakerorganisasjonen både med hensyn til temaer som partsforhold, arbeidsmiljø, oppgavefordeling og medbestemmelse – har fått liten oppmerksomhet. Fafo gjennomførte i 2004 et større prosjekt der utviklingen i offentlig sektor ble tematisert (Løken og Pape 2004). Her beskrives og analyseres utfordringer for fagbevegelsen i en endret offentlig sektor ved hjelp av casestudier. Funn og analyser fra den studien benyttes også i dette notatet.

Datatilfanget er imidlertid stort når det gjelder endringer av organisatorisk struktur og tilknytningsform.

Forvaltningsdatabasen

Forvaltningsdatabasen inneholder informasjon om statlige enheter fra 1947 og fram til i dag. Databasen omfatter alle departementer og underenheter som kontor, avdelinger, seksjoner og alle ytre etater og enheter som er organisert under departementene. For ytre etater og enheter er interne administrative nivå utelatt fra databasen. Når vi omtaler data fra Forvaltningsdatabasen, benytter vi betegnelsen enheter, fordi det er denne som benyttes av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) selv.

Forvaltningsdatabasen gir informasjon om relasjoner mellom enheter innenfor staten og hvordan disse endres over tid. Databasen viser også hvilke endringer enhetene blir utsatt for. I dette notatet tar vi utgangspunkt i endringer i tidsperioden 1990 til 2004.

Hoveddelen av arbeidet med innsamling av data i Forvaltningsdatabasen har foregått ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, mens organisering og tilrettelegging av data for analyser skjer ved NSD. Databasen kan benyttes til å ta ut oversikter over sentraladministrasjonen på gitte tidspunkter, og kan samtidig gi oss et bilde av de endringer som finner sted. Utviklingen i Posten kan for eksempel spores bakover i tid, både med hensyn til navneendringer og tilknytningsform. Slik kan vi ved hjelp av Forvaltningsdatabasen få data om bevegelser i et historisk perspektiv. I dette notatet vil vi først og fremst bruke databasen til å si noe om bevegelsene fra den ordinære statlige forvaltningen til ulike selskapsformer med selvstendig juridisk status. Vi vil også benytte databasen til å synliggjøre de endringer som finner sted innenfor statlig forvaltning – herunder omorganiseringer som involverer sammenslåinger og oppsplittinger, nye enheter som opprettes og gamle som nedlegges.

Statistisk sentralbyrås levekårsanalyse

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført levekårsanalysen i 1996, 2000 og 2003. En del av spørsmålene er overlappende og kan benyttes til å vise en utvikling hva gjelder arbeidstakeres opplevelse av blant annet:

- Jobbsikkerhet
- Arbeidsmessige forhold som trivsel og stress
- Grad av ansvar
- Opplevd innflytelse
- Sykefravær

I levekårsanalysen kan vi skille ut statsansatte som egen gruppe, og sammenlikne disse arbeidstakerne med ansatte innenfor kommunal og privat virksomhet. I tabell 2.1 ser vi hvordan respondentene fordeler seg mellom de ulike sektorene:

Tabell 2.1 Respondenter i SSBs levekårsanalyser fordelt på sektorer og år

Sektor	År		
	1996	2000	2003
Privat/aksje	1371 64 %	1599 63 %	1618 63 %
Kommune/fylke	580 27 %	684 27 %	589 23 %
Stat	202 9 %	242 10 %	349 14 %
Totalt	2153 100 %	2525 100 %	2556 100 %

I dette notatet vil vi benytte data fra levekårsanalysen til å sammenlikne arbeidstakere fra ulike sektorer, samtidig som vi vil synliggjøre en utvikling over tid. Opplever eksempelvis statlig ansatte en roligere arbeidshverdag enn det ansatte i privat sektor gjør? Vi vil også kunne få informasjon om ansatte som har vært igjennom omstillingsprosesser, for eksempel vurderer sin jobbsikkerhet annerledes enn øvrige arbeidstakere. Vi vil kunne utlede en indikasjon på utvikling med hensyn til de nevnte områdene over, og se om utviklingen er negativ eller positiv over tid.

Nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet gir oss informasjon om statens størrelse og betydning i samfunnsøkonomien. Dette kan måles på ulike måter, blant annet ved å sammenlikne konsum, produksjon og lønnskostnader i statlig sektor med andre sektorer, og for hele økonomien. I dette notatet sammenlikner vi utviklingen i statlig forvaltning med utviklingen

i kommuneforvaltningen. Vi forholder oss i hovedsak til tidsrommet 1990 til 2004. Som det vil framkomme i teksten, vil imidlertid tidsskalaene i flere tilfeller være kortere, fordi data ikke foreligger for hele tidsperioden.

I statlig forvaltning inngår imidlertid også de regionale helseforetakene fra 2002, og i kommuneforvaltningen er fylkeskommunen inkludert. Når vi i denne sammenhengen omtaler utviklingen innenfor statsforvaltningen, vil vi med andre ord også ha med virksomheter som er gitt stilling som eget rettssubjekt.

Vi benytter også andre tilgjengelige data. Disse kommenteres fortløpende i teksten.

Dokumentanalyse

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, finnes det et stort tilfang av offentlige dokumenter som omhandler statens rolle og endringer i denne. Dette er for eksempel stortingsmeldinger som omhandler statlige tilsyn og konkurransepolitikk og NOU-er som berører forholdet mellom marked og stat. Disse dokumentene er benyttet som bakgrunnsmateriale, samtidig som de også tidvis benyttes aktivt i teksten.

Vi har også sett nærmere på de siste regjeringenes programmer. Dette kan gi oss en indikasjon på fokusområder og eventuelle forskjeller mellom mål og prioriteringer og partitilhørighet.

Videre har vi benyttet oss av Statskonsults rapporter og notater som berører utviklingen innenfor staten i løpet av de siste 15 årene, og vi gjør også bruk av Fafo-publikasjoner der endringer i staten er relatert til utfordringer for fagbevegelsen.

I tillegg benytter vi oss av avisartikler og reportasjer som blant annet retter blikket mot effektene av statlige endringer.

Definisjoner av tilknytningsformer

Når man beveger seg inn i de ulike tilknytningsformer som finnes innenfor staten, støter man på en rekke begreper. Disse begrepene forteller ikke kun om en enhet er innenfor eller utenfor den statlige forvaltningen. De sier også noe om graden av nærhet og fjernhet til departementet og regjeringen. Både innenfor og utenfor den statlige forvaltningen vil denne nærheten variere, og den sier noe om den utøvende statsmaktens mulighet til å styre etter politiske prioriteringer og mål. Gjennom fastlegging av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utøvende nivået (Statskonsult 1998:18, s. 6). Statskonsult framstiller sentrale trekk som skiller de ulike hovedtilknytningsformene slik (ibid.):

- Rettslig status: hvorvidt enheten er en del av staten som juridisk person eller et eget rettssubjekt

- Plassering av ansvar for organisering og strategisk styring: statsmyndighetene eller enheten selv
- Plassering av ansvar for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser: statsmyndighetene eller enheten selv
- Personalets status; statstjenestemenn eller ikke, ulikt lov- og avtaleverk
- Mulighetene til å ivareta overordnede styringsbehov i forhold til løpende drift

En enhets tilknytningsform representerer derfor både muligheter og begrensninger for statsmyndighetenes styringsmuligheter, samtidig som tilknytningsformen representerer muligheter og begrensninger for de statlige enhetene. Tilknytningsform dreier seg derfor om demokratisk styring og kontroll på den ene siden og enhetenes autonomi og handlefrihet på den andre siden.

Hovedformer og underformer

Hovedskillet mellom de ulike tilknytningsformene går mellom enheter som er del av staten som en juridisk person og enheter som har status som eget rettssubjekt. Men innenfor hver av disse to kategoriene befinner det seg flere ulike tilknytningsformer. Under har vi i stikkordsform oppgitt de ulike formene.

Forvaltningsorganer

Under forvaltningsorganer finner vi enheter som er del av staten som juridisk person. Forvaltningsorganer er plassert under et departement der statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten, og virksomheten styres gjennom forvaltningsmessig instruksjon. Under rubrikken forvaltningsorganer vil vi finne direktorater, etater, ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, statlige finansinstitusjoner og forvaltningsbedrifter.

Ordinære forvaltningsorganer er å betrakte som grunnformen for statlig virksomhet. I Forvaltningsdatabasen er disse delt inn i *sentraladministrative organ*, der for eksempel direktorater inngår, og i *ordinære forvaltningsorgan*. Begge har hele landet som virkefelt. Regelen er at ordinære forvaltningsorgan benyttes som tilknytningsform når oppgavens art og formål tilsier at det ikke bør gjøres systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene for forvaltningsorganer. Eksempelvis skal det foreligge muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften, og det gjennomgående regelverket som berører statens økonomiforvaltning, personalforvaltning, innkjøp og anskaffelser skal gjelde.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ble foreslått som egen tilknytningsform av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5. Hensikten var å skape et alternativ til stiftelsesformen. I dette ligger det et ønske om å gi virksomhetene en faglig uavhengighet i forhold til departement og regjering. Økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere sine merinntekter skal bidra til denne uavhengige statusen. Virksomhetene kan selv prioritere sine aktiviteter på et friere grunnlag enn ordinære forvaltningsorganer. De virksomhetene som er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, har til felles at hovedfunksjonen ligger innenfor

verdi-, kultur- og kunnskapsforvaltning (Statskonsult 1998:18, s. 21). I dag er universitetene, Norges forskningsråd, NUPI og NOVA eksempler på virksomheter med denne tilknytningsformen.

Forvaltningsbedriftene er den tredje tilknytningsformen vi her skal omtale. Disse skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene blant annet ved at de er nettobudsjettert, at investeringene aktiveres og at de er gitt fullmakter med hensyn til personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning. Denne tilknytningsformen har først og fremst vært benyttet i forretningsmessig tjenesteyting som ikke lar seg realisere på en effektiv og fordelingsmessig god nok måte i markedet. Her vil ønsket om å tilby like tjenester uavhengig av geografisk beliggenhet og befolkningstetthet spille en rolle. Som vi skal komme tilbake til, kan det synes som om denne tilknytningsformen er en mellomform før virksomheten går over «grensen» og blir egne juridiske subjekter. For eksempel har Posten, NSB og Telenor og det tidligere Luftfartsverket – nå Avinor – en fortid som forvaltningsbedrifter. I 2005 er Forsvarsbygg, Statens kartverk, Statens Pensjonskasse og Garantiinstituttet for eksportkreditt forvaltningsbedrifter.

Statsselskaper

Statsaksjeselskap er den mest brukte formen blant statsselskapene, og skal primært benyttes når det ikke foreligger sektorpolitiske hensyn. Et statsaksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt der styret og ledelsen er ansvarlig for drift og økonomi. Statsråden skjøtter eierskapet på vegne av staten i generalforsamlingen. Statsaksjeselskap kan gå konkurs.

De fleste statlig eide selskapene som ble etablert som statsaksjeselskap på 1990-tallet, er blitt delprivatisert eller det foreligger planer om (del)privatisering (NOU 2003:34, s. 12–13). Begrunnelsen er at det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske begrunnelser for å opprettholde eierskapet. Et utviklingstrekk vi derfor gjerne ser, er en overføring av ansvaret for selskapene fra et sektordepartement til Nærings- og handelsdepartementet. I deleide selskaper er statens innflytelse begrenset av andre aksjeeieres rettigheter i henhold til aksjelovgivningen.

Statsforetak er organisert etter statsforetaksloven. Her er staten eeneier av foretaket. Foretaket må oppløses og et nytt selskap etableres dersom andre eiere skal trekkes inn på eiersiden. Statsforetakene har skriftlig foreleggelsesplikt for eier – statsråd – i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som vil endre virksomhetens karakter i vesentlig grad. Statsforetakene skal også sende styreprotokoller til eier (NOU 2003:34, s. 13). Eksempler på virksomheter som er organisert som statsforetak, er i dag Statnett SF og ENOVA SF.

Enkelte selskaper er opprettet etter særskilte lover som regulerer virksomheten – såkalte *særlovsselskaper*. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende. Særlovsselskaper har særskilte organisatoriske regler som er tilpasset sektoren og de styringsbehovene som foreligger, som Vinmonopolet A/S er et eksempel på. Også helseforetakene kan plasseres i gruppen av særlovsselskaper. Helseforetaksloven fra 2002 er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetaksloven, men har en rekke særbestemmelser. Verken statsforetak eller særlovsselskaper kan gå konkurs.

Virksomhetene innenfor kategorien statsselskaper reguleres av henholdsvis aksjeloven(e) inkludert særlovsbestemmelser for statsaksjeselskapene, statsforetaksloven og lover for de

enkelte særlovsselskaper. Statens interesser kan direkte fremmes gjennom eieragering i selskapets formelle organer.

Den siste formen for organisering som her skal omtales, er *stiftelser*. Stiftelser er selveiende enheter som verken eies av staten eller av såkalte private rettssubjekter. De kan ikke styres gjennom instruksjon eller fra eierposisjon – statsråd – men gjennom særskilt lovgivning, krav nedfelt i vedtekter i forbindelse med etablering, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver. Vi har imidlertid valgt å holde stiftelser utenfor dette notatet. Oppsummert kan de ulike tilknytningsformene illustreres ved hjelp av figur 2.1.

Pilen i figuren illustrerer tilknytningsformen til staten. Jo lenger ned en virksomhet kan plasseres, jo tettere er koplingen til statlig styring, og omvendt. Dette viser at man også innenfor den statlige forvaltningen vil kunne ha en relativt stor grad av autonomi til departementet og statsråd dersom virksomheten er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller som en forvaltningsbedrift. Grensen kan imidlertid trekkes i forhold til virksomhetens juridiske status. Når vi i notatet omtaler deleide statsaksjeselskaper, er dette selskaper der staten har majoritetseie.⁴ De selskapene som staten kun har en liten eierandel i, er med andre ord utelatt fra dette notatet.

Figur 2.1 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

⁴ Herunder blant annet Statoil ASA, Norsk Hydro ASA, KongsbergGruppen ASA, SAS AB, Telenor ASA og DnB NOR ASA.

Kapittel 3 En stat i endring

Modernisering, effektivisering og brukerne i sentrum. Vi kjenner begrepene igjen fra den offentlige debatt om utviklingen innenfor statlig og kommunal sektor, og de impliserer omstilling. Omstilling kan i større eller mindre grad berøre tilknytningsform, ansvarsforhold, organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og dermed også oppgavefordelingen blant ansatte. Det kan dreie seg om utflytting av funksjoner og arbeidstakere, sammenslåing eller utskilling av enheter og nedbemanning. For statens del ser vi eksempler på alle disse formene for omstilling. I dette kapitlet skal vi se nærmere på omfanget av endringene og vi identifiserer ulike indikatorer:

- Utviklingen i statlig konsum, produksjon, lønnskostnader og sysselsetting
- Endring i tilknytningsform i staten
- Ulike former for organisering
- Omstillingstakt
- Tilsynenes økende betydning

Vi starter med å se på statens størrelse, målt i konsum og produksjon over tid.

Offentlig konsum

Gjennom nasjonalregnskapet kan vi danne oss et bilde av offentlig sektors utvikling i løpet av 1990-årene. Vi skal først konsentrere oss om utviklingen innenfor offentlig konsum. Offentlig konsum er en indikator på størrelse: Er det slik at offentlig forvaltning har blitt vesentlig større?

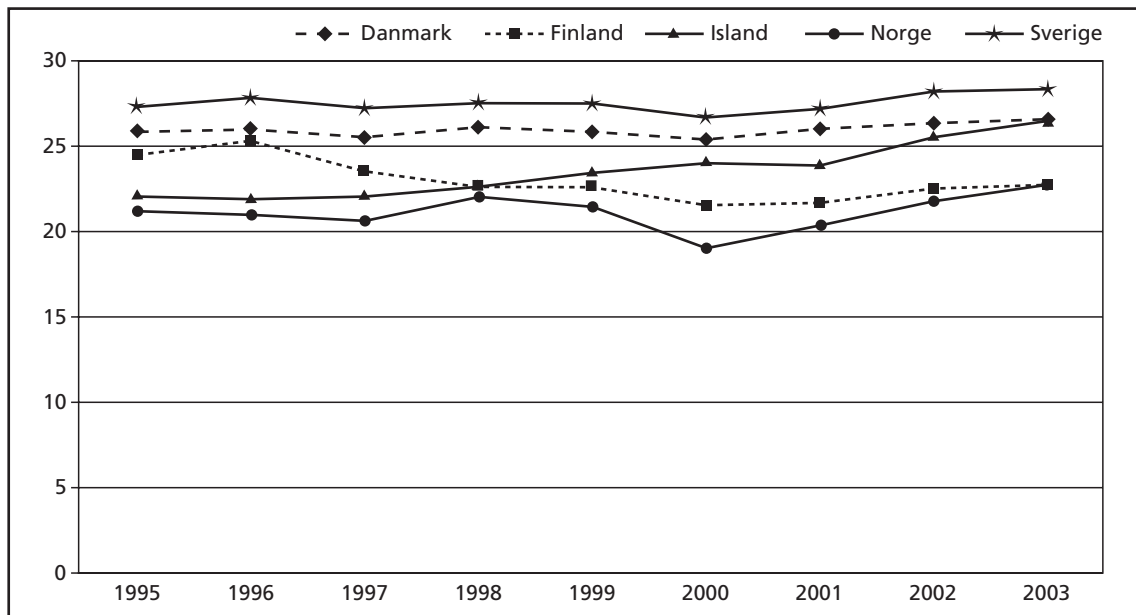
Offentlig forvaltning inndeles i statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. I statsforvaltningen inngår alle virksomheter som finansieres av statskassa, herunder folketrygden og andre stats- og trygderegnskap. Statens forretningsdrift, statlig eide foretak og statlige låneinstitusjoner regnes *ikke* som del av statsforvaltningen, med unntak av helseforetakene, som regnes inn i statsforvaltningen. Som en første indikator på endring ser vi nærmere på utviklingen av offentlig konsum i et nordisk perspektiv.

Offentlig konsum i et nordisk perspektiv

Størrelsen på den offentlige forvaltningen kan illustreres ved hjelp av konsum i offentlig forvaltning som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP).⁵ Konsumet er alle utgifter til varer

⁵ BNP er målet på all verdiskaping i et land i løpet av ett år, og omfatter all markedsrettet næringsvirksomhet, offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og produksjon for eget bruk.

Figur 3.1 Offentlig konsum i prosent av BNP fra 1995 – 2003



og tjenester som betales av stats- og kommuneforvaltningen til konsumformål.⁶ I både stats- og kommuneforvaltningen måles disse utgiftene ved å se på de totale produksjonskostnadene som inkluderer produktinnsats, lønnskostnader, kapitalslit, eventuelle netto nærings-skatte, men fratrukket gebyrer. I tillegg kommer konsumentutgifter gjennom finansiering av konsumanskaffelser fra markedsrettet produksjon til fordel for husholdningene. Det offentlige konsumet i Norge kan sammenliknes med tilsvarende mål for andre land. I figur 3.1 har vi sammenliknet utviklingen i Norge med andre nordiske land:⁷

Vi ser at det offentlige konsumet i prosent av BNP er lavere i Norge enn i de øvrige nordiske landene i hele perioden. Sett i forhold til Sverige og Danmark er forskjellene forholdsvis store. Finland er det landet som skiller seg mest ut i figuren, der det offentlige konsumet i prosent av BNP fra 1995 til 2003 viser en fallende tendens. For Islands del ser vi den motsatte utviklingen.⁸

Hovedforklaringen på at det offentlige konsumet i prosent av BNP i Norge er det laveste i Norden, skyldes først og fremst en positiv utvikling i BNP, blant annet som følge av gunstige oljepriser. BNP i Norge var illustrerende nok det høyeste i Norden i 2004; om lag 260 000 norske kroner per innbygger. Dernest fulgte Danmark med 216 000 (SSB, Nordisk statistisk årbok).⁹

⁶ Fratrukket offentlige gebyrinntekter fra blant annet offentlige barnehager, offentlige helsetjenester, offentlige renovasjonstjenester mv.

⁷ Tallene er hentet fra Nordisk statistisk årbok 2004. Årboka gir tall fra 1995 til 2003, og tallene for 2003 er foreløpige tall. Vi har utelatt Grønland fra oversikten.

⁸ I perioden 1994 til 2000 lå det offentlige konsumet i Norge i prosent av BNP lavere enn i Frankrike, mens det var noe høyere enn i Tyskland og England.

⁹ http://www.ssb.no/magasinet/Norge_verden

Det offentlige konsumet i prosent av BNP har vært lavere i Norge enn i Norden for øvrig i perioden 1995 til 2003. Forklaringen er ikke at det offentlige forbruket her i landet har vært lavere, men at BNP har økt.

Det offentlige konsumet i prosent av BNP forteller oss mindre om den reelle størrelsen på vår offentlige forvaltning sett i forhold til andre land. Ifølge et notat fra Statskonsult var imidlertid ikke norsk offentlig forvaltning vesentlig større enn forvaltningen i Danmark, Sverige og Finland i 2001. Det spesielle for Norges del er snarere at mens veksten i de tre andre nordiske landene hadde flatet ut eller vært negativ i siste halvdel av 1990-tallet, var det fortsatt en vekst i den norske offentlige forvaltningen (Statskonult 2001:3). Statskonult viser til to mulige forklaringer. Den ene er relatert til treghet: Vi ligger bare noe etter i tid sett i forhold til eksempelvis Sverige og Finland. Den andre forklaringen kan være at Norge, som en konsekvens av store oljeinntekter og et voksende BNP, ganske enkelt bruker mer på offentlig sektor fordi vi har råd. Både Sverige og Finland har vært igjennom økonomiske innsparinger på hele 1990-tallet (ibid.), noe som blant annet har medført en kostnadsreduksjon innenfor offentlig forvaltning.

Konsum i stats- og kommuneforvaltningen

Det offentlige konsumet kan altså deles inn i konsum i stats- og kommuneforvaltningen. Både konsum i stats- og kommuneforvaltningen deles videre inn i to hovedkategorier: kollektivt og individuelt konsum. I tabell 3.1 har vi også trukket inn det private konsumet. Privat konsum viser til konsum i husholdningene og konsum i ideelle organisasjoner. Under ser vi utviklingen i konsum innenfor de tre områdene fra 1990 til 2004. Vi ser også den årlige volumendringen i prosent:

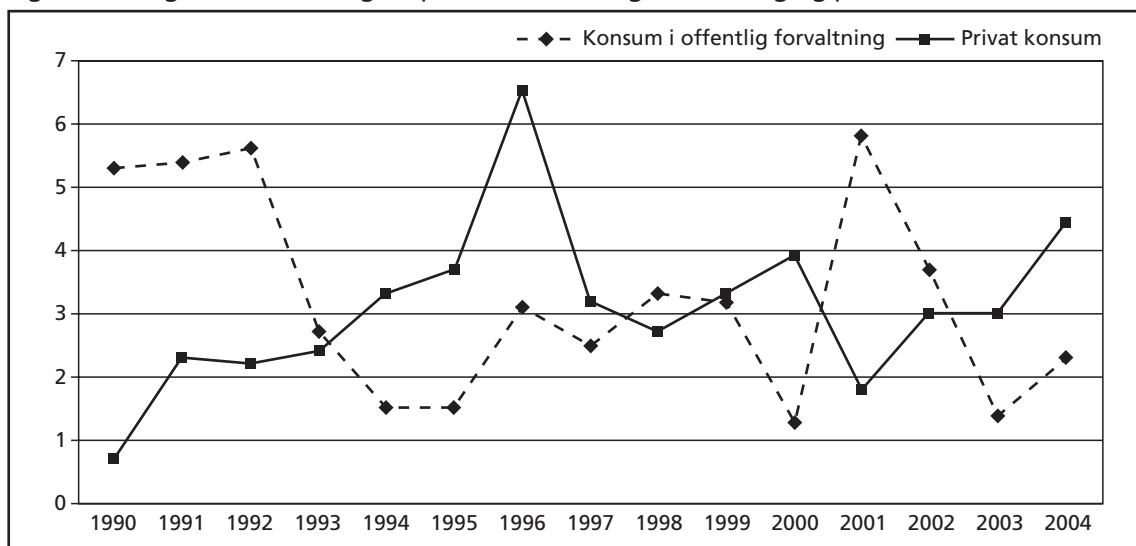
Tabell 3.1 Konsum og årlige volumendringer i prosent* i forhold til ulike sektorer (løpende priser mill. kroner)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
BNP	726 799	790 300	873 410	1 026 924	1 132 134	1 469 075	1 519 131	1 687 983
Årlige volumendringer i prosent BNP	2,1	3,3	5,3	5,3	2,6	2,8	1,1	2,9
Konsum i statsforvaltning	63 001	74 912	80 456	87 569	99 415	112 324	180 691	197 769
Årlige volumendringer i prosent statsforvaltning	9,7	6,4	0,6	3,5	1,7	1,2	4,4	3,3
Konsum i kommuneforvaltning	91 192	104 795	113 376	127 106	148 020	168 793	157 775	173 617
Årlige volumendringer i prosent kommune-forvaltning	2,5	5	2,2	2,8	4,4	1,4	-21,8	1,1
Privat konsum	357 100	396 793	435 350	498 965	554 540	625 501	680 681	756 120
Årlige volumendringer i prosent privat konsum	0,7	2,2	3,3	6,5	2,7	3,9	3	4,4

Kilde: SSB Nasjonalregnskapet. Tallene for 2003 og 2004 er foreløpige.

* Alle volumendringstallene i nasjonalregnskapet beregnes som prosentvis endring fra året før. Utgangspunktet for fastprisberegningene er et integrert produktkryssløp i løpende priser. Tall i faste priser beregnes ved deflatering på et detaljert produktnivå. Volumendringstall og prisendringstall for aggregater innenfor tilgang, anvendelse og bruttoprodukt beregnes gjennom balansering og summering av fastpristall over produkter.

Figur 3.2 Årlige volumendringer i prosent i offentlig forvaltning og privat konsum 1990–2004



Fram til 2001 var konsumet i kommuneforvaltningen vesentlig høyere enn i statsforvaltningen. Vi ser at dette endrer seg i 2002. Dette skyldes sykehusreformen og statens overtakelse av eierskapet for spesialisthelsetjenesten, noe som også resulterer i en vesentlig økning av konsumet i statlig forvaltning. Dersom vi ser på det private konsumet, ser vi at dette er jevnt økende i hele perioden.

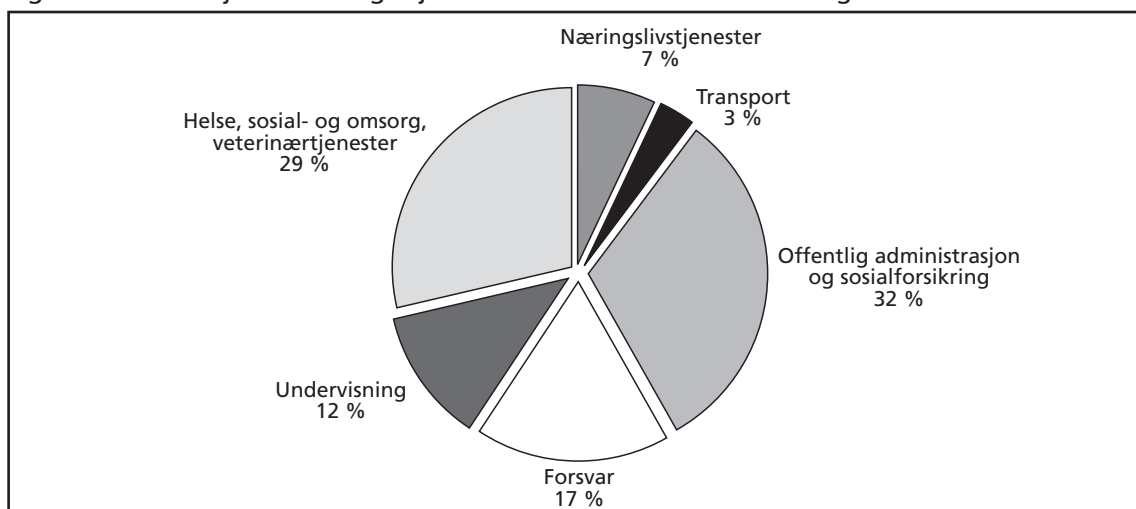
På grunn av sykehusreformen har vi i figur 3.2 tatt utgangspunkt i det samlede offentlige konsumet og volumendringer i prosent sett i forhold til privat konsum.

Med utgangspunkt i de årlige volumendringene ser vi at det private konsumet falt fra 2000 til 2001, men vi ser deretter en ganske kraftig økning. De årlige volumendringene i det offentlige konsumet lå høyt på begynnelsen av 1990-tallet, for så å minske markant fra 1992 til 1994. Vi ser igjen et hopp i 2001, mens det deretter går ned, for så å øke noe igjen fra 2003 til 2004.

Produksjon

Produksjon innenfor offentlig forvaltning er et annet mål på utgifter. I offentlig forvaltning kan ikke produksjonen måles ut fra omsetningstall eller liknende – som vi vil kunne gjøre innenfor annen markedsrettet produksjon. Vanligvis er det heller ikke priser på forvaltningstjenester. I offentlig forvaltning og annen ikke-markedsrettet virksomhet er derfor produksjon summen av lønnskostnader, netto produksjonsskatter, kapitalslit og produktinnsats. I figur 3.3 ser vi produksjon innenfor statlig forvaltning fordelt på ulike områder. Tallene er hentet fra nasjonalregnskapet, der det foreløpig kun foreligger data fram til 2002. Vi tar derfor utgangspunkt i 2002 og får denne fordelingen:

Figur 3.3 Produksjon av statlige tjenester 2002. Prosentvis fordeling



Offentlig administrasjon og sosialforsikring er den mest produksjonsintensive delen av den statlige forvaltningen. Denne delen utgjorde i alt 32 prosent av de samlede produksjonsutgiftene. I gruppen offentlig administrasjon finner vi statlig produksjon tilknyttet blant annet politi- og påtalemyndigheter og annen administrasjon. I gruppen sosialforsikring finner vi ulike trygdeordninger som folketrygden og trygdeordninger for statstjeneste- og embetsmenn. Dernest følger det som her er samlet i helse, sosial og omsorg og veterinær, der helse- og veterinærtjenester i 2002 utgjorde over 99 prosent av andelen på til sammen 29 prosent. Forsvar og undervisning følger deretter med henholdsvis 17 og 12 prosent. Mens næringslivstjenester utgjør 7 prosent. Her inngår blant annet statlig anleggsvirksomhet og forretningmessig tjenesteyting.

Lønnskostnader og sysselsatte

Lønnskostnader utgjør en vesentlig andel av statens utgifter til produksjon. Vi skal derfor avrunde denne delen av kapitlet med å se nærmere på utviklingen hva gjelder lønnskostnader og antall sysselsatte i statlig forvaltning. Vi bruker kommuneforvaltningen som et sammenlikningsgrunnlag, samtidig som vi også ser på de totale lønnskostnadene for næringer, slik de framkommer i nasjonalregnskapet:

Tabell 3.2 Lønnskostnader i stats- og kommuneforvaltningen og totalt (løpende priser mill. kr.)*

Lønnskostnader	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Totalt for alle næringer	357 217	388 516	418 521	476 170	567 804	640 062	711 126	764 860
Statsforvaltningen i prosent av total	8,4 %	9,3 %	9 %	8,6 %	8,2 %	8,1 %	12,8 %	13,1 %
Kommuneforvaltningen i prosent av total	19,6 %	20,8 %	21,1 %	21 %	20,5 %	20,6 %	16,9 %	17 %

Kilde: Nasjonalregnskapet. Tallene for 2004 er foreløpige.

* Lønnskostnader utgjør her betaling til lønnstakere for arbeidsinnsats i innenlandsk produksjonsaktivitet og arbeidsgivers trygde- og pensjonspremier.

Dersom vi ser på lønnskostnadene i statsforvaltningen i prosent av de totale lønnskostnadene i økonomien, ser vi en svak fallende tendens fram til 2002. I kommuneforvaltningen holdt lønnskostnadene i prosent av totalen seg mer stabil i samme tidsrom. I 2002 får vi imidlertid henholdsvis et fall og en økning i de to sektorene, relatert til den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten. Kommuneforvaltningen ligger imidlertid vesentlig høyere enn statsforvaltningen med hensyn til lønnskostnader også etter dette. Dersom vi ser på de offentlige lønnskostnadene i prosent av de totale, ser vi imidlertid klare tegn til stabilitet. Målt i forhold til totalen har offentlig sektor verken blitt større eller mindre i løpet av denne tidsperioden.

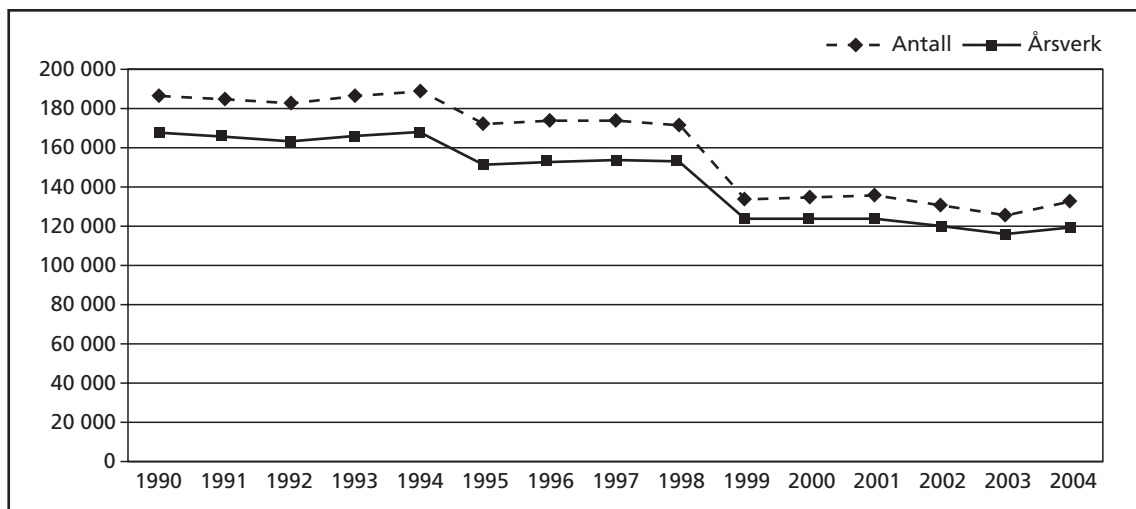
Tall fra nasjonalregnskapet viser at utviklingen innenfor statsforvaltningen i perioden 1995 til 2002 var preget av at konsumet og lønnskostnadene var lavere enn for kommuneforvaltningen. I 2002 stiger konsumet og lønnskostnadene i statsforvaltningen som følge av statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

Sysselsatte registrert i Statens tjenestemannsregister

Statens tjenestemannsregister inneholder opplysninger om antall sysselsatte og årsverk innenfor det statlige tariffområdet. Tallenes tale er klar. Mens det i 1990 var 187 254 sysselsatte som samlet utførte 167 587 årsverk, er de tilsvarende tallene for 2004 132 511 sysselsatte fordelt på 118 288 årsverk.¹⁰ I figur 3.4 vises utviklingen i hele perioden.

Nedgangen i antall sysselsatte og årsverk i det statlige tariffområdet har vært markant i perioden 1990 til 2004, men vi ser også at nedgangen er preget av brå fall, så stabilitet og deretter fall. Dette er relatert til fristillingen av statlige virksomheter. Den økningen som kan registreres i slutten av perioden, har sammenheng med at Mattilsynet og Statens barne-

Figur 3.4 Antall sysselsatte og antall årsverk registrert i Statens tjenestemannsregister 1990 – 2004



Kilde: Statens tjenestemannsregister

¹⁰ Undervisningspersonell ansatt i kommunen er her holdt utenfor.

og familievern ble overflyttet fra kommunal til statlig forvaltning, og arbeidstakerne gikk dermed over i det statlige tariffområdet. Mens antall ansatte og årsverk synker innenfor statsforvaltningen, ser vi en relativt stor økning av ansatte i statsselskaper. I tabell 3.3 ser vi antall ansatte i 1996, 2000 og 2003:¹¹

Tabell 3.3 Antall sysselsatte (gjennomsnittlige mål) i statsselskaper i 1996, 2000 og 2003

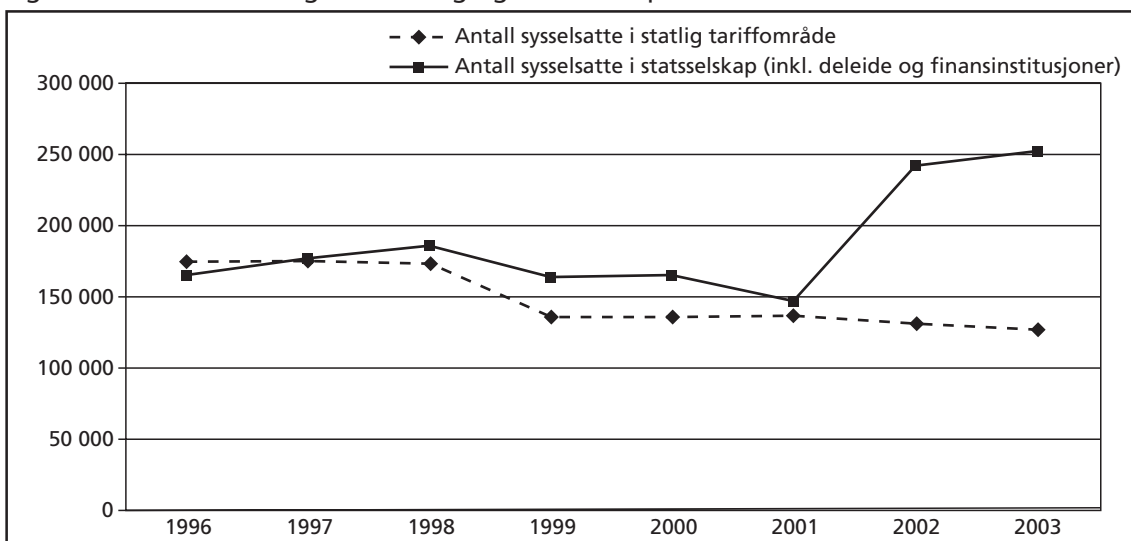
	1996		2000		2003	
	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter
Statsforetak	2408	5	3 493	6	3 061	5
Selskaper med begrenset ansvar (BA)	37 480	3	42 394	2	0	0
Andre*	1 119	1	1 439	2	1 704	2
Regionale helseforetak	0	0	0	0	100 463	5
Banker, utlånsvirksomheter opprettet m/særlov	4 199	8	2 263	4	1 732	4
Heleide AS	40 829	24	22 732	26	47 175	33
Deleide	78 328	26	91 697	31	96 383	34
Totalt	164 363	67	164 018	71	250 518	83

Kilde: Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker mv. for 1996, 2000 og 2003.

* Under «Andre» finner vi A/S Vinmonopolet og NORFUND.

Vi ser at det har vært en markant økning i antall sysselsatte fra 1996 til 2003. En stor del av økningen skyldes imidlertid igjen statens overtakelse av helseforetakene. Vi ser også at det har vært en økning av ansatte i de deleide statsaksjeselskapene. I figur 3.5 kan vi se utviklingen innenfor statsforvaltningen og i statsselskapene i sammenheng.

Figur 3.5 Ansatte i statlig forvaltning og statsselskaper 1996 – 2003



Kilde: Statens tjenestemannsregister og Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker mv. i perioden 1996 – 2003.

¹¹ Riksrevisjonens oversikter går ikke lenger tilbake enn til 1996, og tall for 2004 foreligger ikke på nåværende tidspunkt.

I perioden 1990 til 2004 ser vi en kraftig reduksjon av antall sysselsatte innenfor det statlige tariffområdet. Reduksjonen utgjør 30 prosent både i antall sysselsatte og årsverk. Reduksjonen har i stor grad sammenheng med at statlige virksomheter fristilles og endrer tariffområde.

Ansettelsesforhold i staten

Vi har også sett nærmere på ansettelsesforholdene i staten (eksklusive helseforetakene). For å få en sammenlikning over tid avgrenser vi dette til arbeidstakere som oppgir at de er ansatt i statlig virksomhet innen forvaltning (NACE 75) eller undervisning (NACE 80).¹² Dermed kan vi sammenlikne noenlunde samme gruppe over perioden 1995–2004.¹³

Staten er preget av lav deltidsandel og at det er vanlig at arbeidstiden ligger innenfor det som kan betraktes som normalarbeidsdagen. Andelen som arbeider kvelder/netter/helger enten regelmessig eller uregelmessig, er også lav. Vi ser i tabell 3.4 at utviklingen i staten viser stabilitet, og at deltidsandelen sett i forhold til totalen er betraktelig lavere. Den største endringen er knyttet til andel av midlertidig ansatte, som har sunket med åtte prosentpoeng fra 1995 til 2004. Andelen midlertidig ansatte ligger likevel noe høyere i staten enn i arbeidslivet generelt. Det er særlig i høgskole- og universitetssektoren at andelen midlertidig ansatte er høyt.

I tabell 3.5 ser vi på ansettelsesforhold i statlige høgskoler, universiteter og vitenskapelige høgskoler i 2002 og 2004. I gruppen «vitenskapelige stillinger» finner vi stillinger innen undervisning, forsknings- og formidling. Vi har også inkludert administrative stillinger og støttestillinger for undervisning, forskning og formidling i tabellen.¹⁴

Tabell 3.4 Ansettelsesforhold i statlig forvaltning og undervisning (nace 75 og 80) og i hele arbeidslivet 1995 – 2004

	Midlertidig ansatt		Deltid		Kvinneandel		Jobber regelmessig på kveld, natt eller helg		Jobber på kveld, natt eller helg		Antall lønnstakere	
	Stat	Totalt	Stat	Totalt	Stat	Totalt	Stat	Totalt	Stat	Totalt	Stat	Totalt
1995	20 %	14 %	13 %	28 %	42 %	48 %	11 %	27 %	35 %	55 %	108 000	1 840 000
1998	16 %	11 %	14 %	27 %	48 %	48 %					114 000	2 041 000
2001	12 %	9 %	13 %	26 %	45 %	48 %	15 %	29 %	35 %	52 %	112 000	2 115 000
2003	12 %	9 %	9 %	27 %	44 %	49 %	15 %	30 %	36 %	54 %	117 000	2 117 000
2004	12 %	10 %	11 %	27 %	45 %	49 %	10 %	29 %	30 %	53 %	123 000	2 122 000

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) andre kvartal

¹² NACE viser til standard for næringsgruppering.

¹³ Dette betyr at vi ser bort fra ansatte innen post, jernbane m.m.

¹⁴ Dataene er hentet fra: http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu_tilsatte.cfm. Her framgår andelen midlertidig ansatte først fra 2002.

Tabell 3.5 Ansettelsesforhold ved statlige høyskoler, universiteter og vitenskapelige høyskoler 2002 og 2004.

	Midlertidige ansatte			Fast ansatte			Totalt
	Antall	Prosent i alt	Kvinneandel	Antall	Prosent i alt	Kvinneandel	
2002:							
Vit. ansatte	5 092	37 %	46 %	8 553	63 %	34 %	13 645
Støttestillinger for undervisn., forskning og formidling	441	14 %	52 %	2 612	86 %	46 %	3 053
Øvrige adm. ansatte	1 076	20 %	65 %	4 189	80 %	70 %	5 265
2004:							
Vit. ansatte	6 336	42 %	46 %	8 738	58 %	36 %	15 074
Støttestillinger for undervisn., forskning og formidling	528	16 %	53 %	2 721	84 %	45 %	3 249
Øvrige adm. ansatte	1 252	21 %	63 %	4 670	79 %	69 %	5 922

Kilde: NSD, Database for statistikk om høgre utdanning

Det er en høy andel midlertidige vitenskapelige stillinger. I 2002 er andelen 37 prosent, mens den i 2004 er 42 prosent. Det har altså vært en liten økning. En andel vil være tilknyttet stipendiatstillinger, men vi vet ikke hvor mange disse utgjør av totalen i denne kategorien. Vi ser også at det er en noe større andel menn i midlertidige vitenskapelige stillinger, mens det er færre kvinner i faste vitenskapelige stillinger. Differensen mellom kjønnene er 14 prosent i 2004. Med hensyn til administrative stillinger og støttestillinger for undervisning, forskning og formidling ser vi at det er langt færre midlertidige stillinger. I førstnevnte gruppe finner vi flere kvinner enn menn, 63 versus 37 prosent, i 2004. Det er imidlertid også flere kvinner enn menn i faste administrative stillinger. Blant støttestillinger for undervisning, forskning og formidling er det en noe større andel menn i faste stillinger.

Det statlige tariffområde krymper mens NAVO vokser

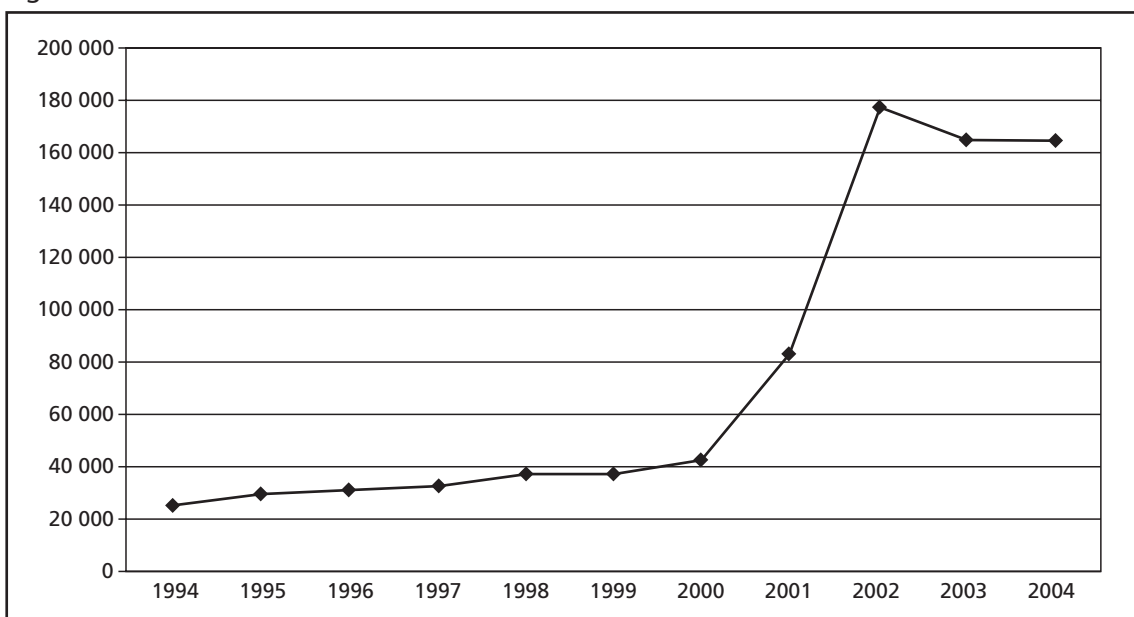
I statlig sektor gir kanskje endringene i størrelsen på tariffområdene det beste bildet på hva som har skjedd de siste årene. Ved inngangen til 1990-tallet var nesten alle statlig ansatte dekket av tariffavtalen med staten.

For å gi et tilbud til organisering av arbeidsgiverinteressene til en rekke nye frittstående virksomheter med ulike former for offentlig tilknytning, ble arbeidsgiverforeningen NAVO opprettet i 1993. I starten omfattet dette nye tariffområdet et relativt lite antall arbeidstakere, men fikk etter hvert tilslutning fra flere fristilte statlig eide virksomheter som Telenor (1996)¹⁵, NSB (2001) og Posten (2001). I tillegg ble helseforetakene tilmeldt NAVO fra 2002. I figur 3.6 (neste side) ser vi antall arbeidstakere innenfor NAVO-området fra 1990 til 2004.

Fra 2004 ble også kommunalt ansatte lærere overført fra statlig tariffområde til kommunale tariffområder. Disse endringene har medført en fullstendig forrykking av størrelsesforholdet mellom det statlige tariffområdet, de kommunale (KS og Oslo kommune) og NAVO

¹⁵ Telenor er imidlertid nå i NHO.

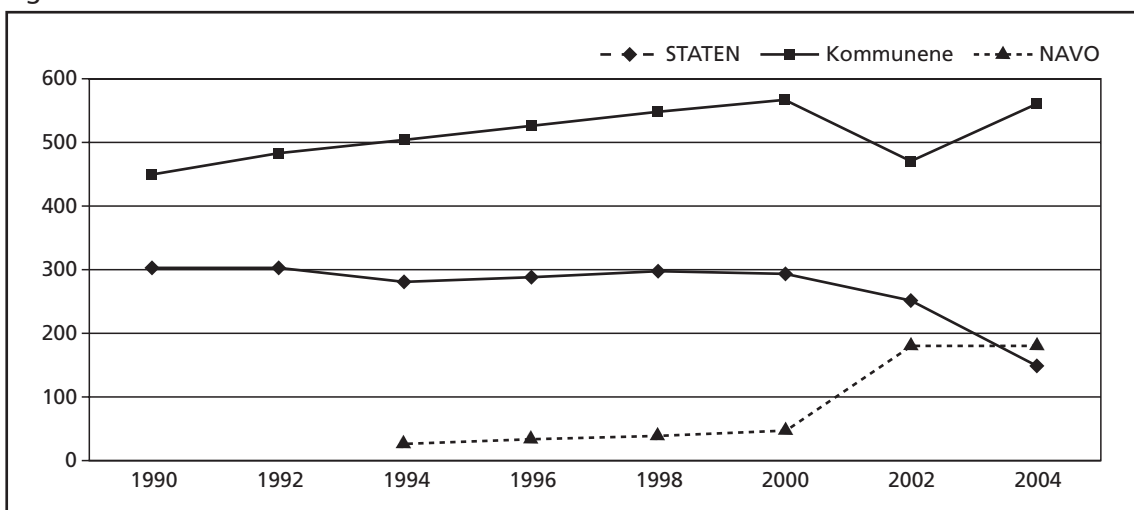
Figur 3.6 Antall arbeidstakere innenfor NAVO 1990 – 2004



Kilde: NAVO/Statistisk årbok

i løpet av få år. Dette framgår av figur 3.7, der vi ser antall arbeidstakere innenfor de ulike tariffområdene (i 1000) 1990–2004:¹⁶

Figur 3.7 Arbeidstakere innenfor ulike tariffområder 1990 – 2004



Vi ser at det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn og er mer enn halvert siden 1990, mens avtalene med NAVO hvor nesten alle de fristilte virksomhetene som utgår fra staten, nå er medlemmer, i dag dekker flere enn Statsavtalen.

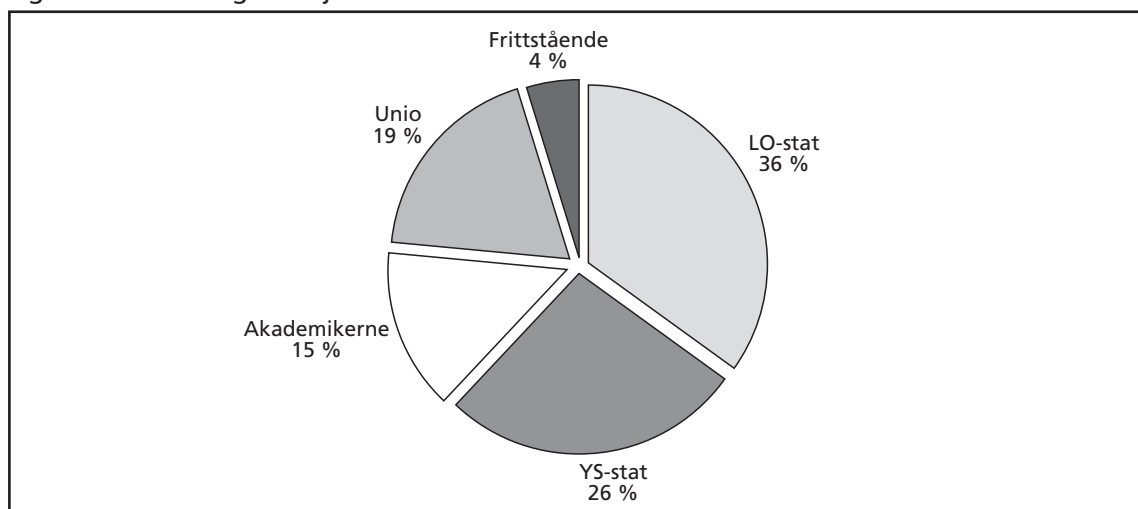
¹⁶ Kommunene omfatter både KS og Oslo kommune. Telenor er inkludert i NAVO-tall også for 2004, men er nå meldt inn i NHO. Tallene er hentet fra Løken og Pape (2004) og anslag er basert på Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskapstall og Statistisk årboks opplysninger om arbeidsgiverorganisasjonene.

Styrkeforholdet mellom organisasjonene endres

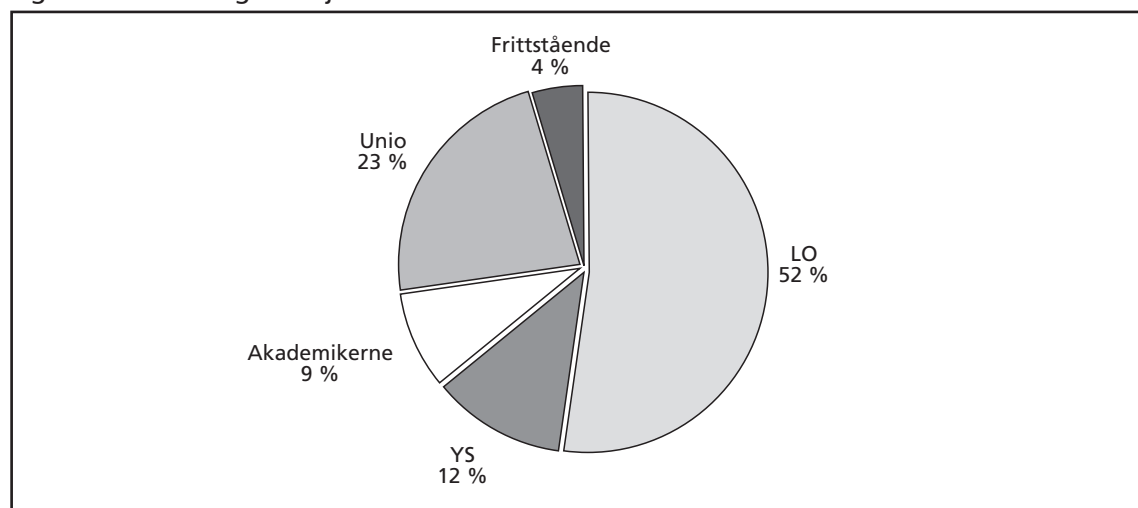
Reduksjonen av det statlige tariffområdet og veksten i NAVO har ført til til dels store endringer i styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene innenfor disse tariffområdene i løpet av få år. Dette åpner for nye tariffpolitiske strategier og allianser.

Situasjonen i det statlige tariffområdet er nå at det er flere store hovedorganisasjoner, ingen med flertall alene. Akademikerne framsto etter århundreskiftet som en betydelig aktør med 25 prosent av de fagorganiserte inntil i år, men etter at Forskerforbundet og Presteforeningen meldte seg over i Unio¹⁷ i 2005, har deres innflytelse blitt dramatisk redusert. Situasjonen er nå ganske kompleks med fire store hovedorganisasjoner. LO er klart størst med cirka 36 prosent, YS har cirka 26 prosent og Unio har vokst til cirka 19 prosent.

Figur 3.8 Hovedorganisasjonene i staten



Figur 3.9 Hovedorganisasjonene i NAVO



¹⁷ UHO byttet 1. juli navn til Unio.

NAVO er et heterogent område med ti tariffområder, hvor styrkeforholdet mellom organisasjonene varierer svært mye. Innenfor området samlet representerer LO omtrent halvparten av de organiserte arbeidstakerne. Helseforetakenes inntreden i NAVO har medført at Unio er blitt stor også her og utgjør omtrent en fjerdedel. YS er noe større enn Akademi-kerne.

Figur 3.8 og 3.9 vitner altså om omfattende endringer. Vi skal i de neste avsnittene se nærmere på de strukturelle og organisatoriske endringene.

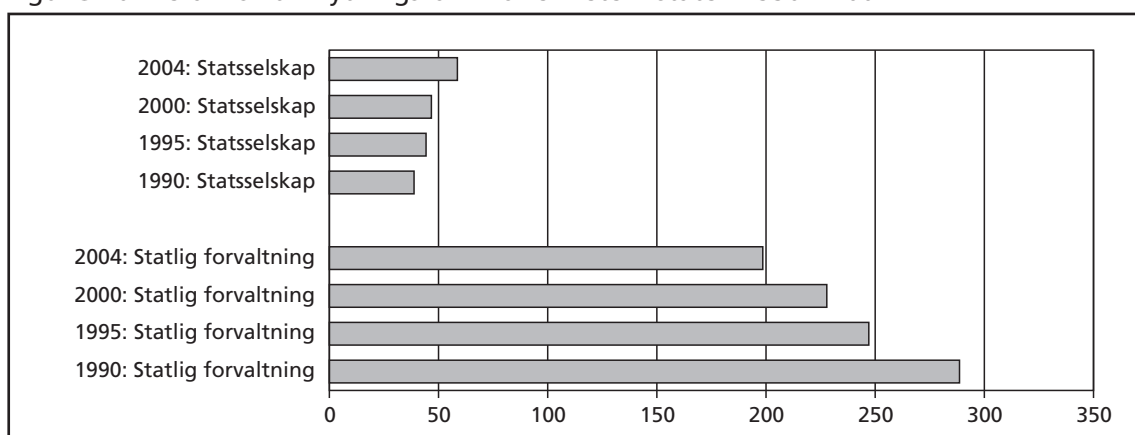
Fristilling og autonomi – sentrale utviklingstrekk

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 fikk samtidig nytt navn – Telenor AS. I denne delen av notatet skal vi se nærmere på tilknytningsform, og endring av denne. Vi betrakter naturlig nok fristilling som en viktig indikator på endring, men økt fristilling kan finne sted både innenfor og utenfor den statlige forvaltningen.

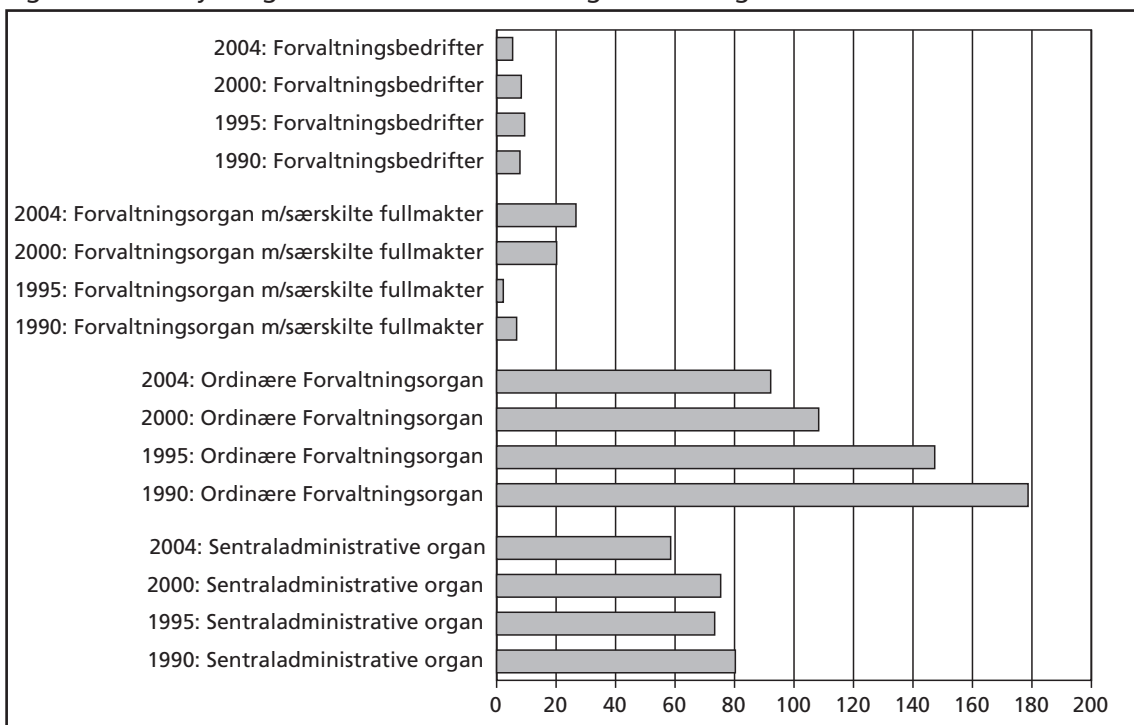
Som tidligere omtalt forteller tilknytningsformen oss om nærhet eller avstand til den politiske sfære. I figur 3.10 har vi presentert tilknytningsformen innenfor hovedgrupperingene statlig forvaltning og statselskaper i perioden 1990 til 2005.

Vi ser at det har foregått en bevegelse der enheter innenfor den statlige forvaltningen har blitt redusert, mens enheter i kategorien statselskaper og stiftelser har vært økende i tidsrommet 1990 til 2004. Den prosentvise nedgangen av antall enheter i den statlige forvaltningen er på 31 prosent, mens den prosentvise økningen i antall enheter innenfor gruppen statselskaper er 51 prosent fra 1990 til 2004.

Figur 3.10 Hierarkisk tilknytningsform for enheter i staten 1990 – 2004



Figur 3.11 Tilknytningsform for enheter i statlig forvaltning 1990 – 2004



Et helt sentralt trekk ved de statlige enhetene er altså en «løser» tilknytning til staten gjennom en friere tilknytningsform. Dette ser vi også når vi kun ser på utviklingen i tilknytningsform innenfor den statlige forvaltningen (figur 3.11).

Figur 3.11 viser at de ordinære forvaltningsorganene er kraftig redusert i perioden, fra 179 enheter i 1990 til 92 enheter i 2004. Det har også vært en nedgang i antall sentraladministrative organ i perioden, fra 80 til 58 enheter. Vi ser derimot en økning i antall forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Økningen skyldes blant annet at universiteter og høyskoler er omdannet fra ordinære forvaltningsorgan til denne type tilknytningsform. Begrunnelsen har blant annet vært større uavhengighet i forhold til politisk styring, redusert bruk av stiftelser som tilknytningsform, mer brukerorientering og en økende fokusering på formåls- og kostnadseffektivitetshensyn (Statskonsult 2003:15, s. 57). Det kan hevdes at nedgangen i antall enheter innenfor statlig forvaltning både har praktiske og mer prinsipielle begrunnelser. Vi skal her først kommentere de praktiske. I løpet av 1990-tallet ble det foretatt en sanering og opprydning innenfor store sektorer. Mange små enheter ble sammen slått til færre og større. Statskonsult framhever utviklingen innenfor landbrukssiden som eksempel. Her ble antall enheter mer enn halvert i første halvdel av 1990-tallet. Også antall høyskoler ble redusert som følge av høyskolereformen, som ble gjennomført i 1994, noe som reduserte antall høyskoler fra 87 til 55 (Statskonsult 2003:15, s. 65). Opprydningsarbeid er imidlertid ikke hele forklaringen. Det har også skjedd en omdanning; enheter innenfor den statlige forvaltningen har i perioden endret tilknytningsform og blitt statselskaper. Dette synes særlig å være tilfelle for den kategorien som i figur 3.11 framstår som mest stabil over tid hva gjelder antall virksomheter – forvaltningsbedrifter. Til tross for stabilitet har det vært *100 prosent utskifting av enhetene*. De enhetene som var registrert som forvaltningsbedrifter i 1990, har i løpet av tidsperioden blitt omgjort til statselskaper i en

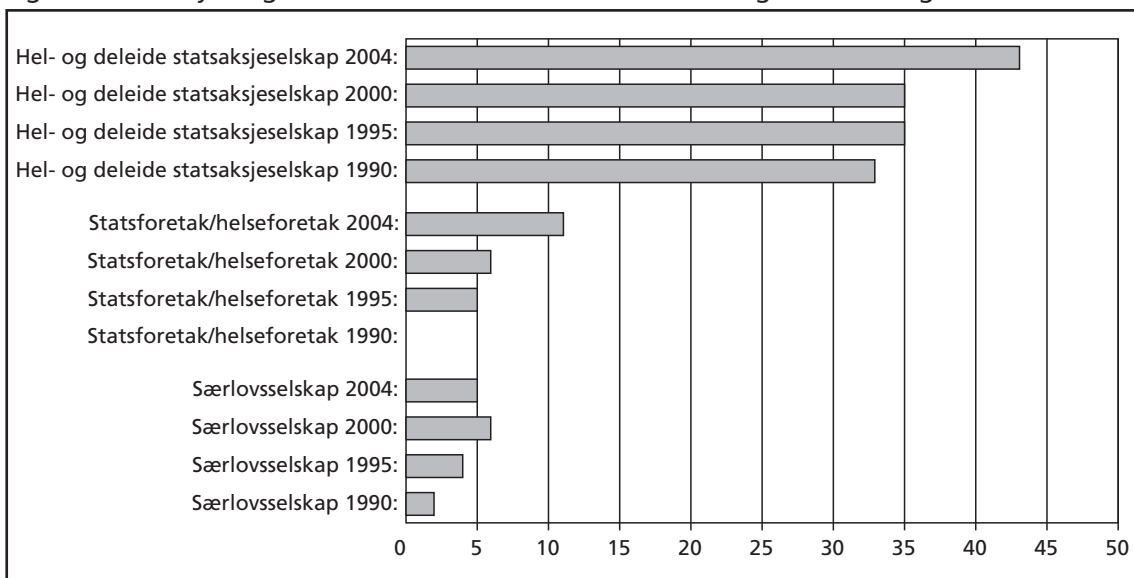
eller annen form. Som vi skal komme tilbake til, har også noen av disse forvaltningsbedriftene blitt privatisert. Vi finner også fisjoneringer av forvaltningsbedrifter i løpet av 1990-tallet. Et eksempel er Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), som ble omdannet til forvaltningsbedrift i 1994. I 2002 ble imidlertid enheten splittet, og GIEK kredittforsikring AS ble skilt ut som eget datterselskap, et heleid aksjeselskap under Garantiinstituttet for eksportkreditt.

Sett i et 15-årsperspektiv kan det se ut til at tilknytningsformen forvaltningsbedrift er en mellomstasjon for ytterligere fristilling i retning av hel- eller deleid statsaksjeselskap.

Dette er noe av forklaringen på at antall del- og heleide statsaksjeselskaper er økende gjennom den 15-årsperioden vi her snakker om. Dette framgår av diagrammet i figur 3.12.

Vi ser at antall hel- og deleide statsaksjeselskap har økt fra 33 til 43 i perioden. Det har også vært en økning i antall statsforetak/helseforetak, og økningen mellom 2000 og 2004 skyldes i stor grad statens overtakelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen. Helse Øst, Helse Sør, Helse Vest og Helse Midt-Norge og Helse Nord ble i 2002 organisert som regionale helseforetak. Ellers ser vi at antall særlovsselskap har holdt seg relativt stabilt i perioden.

Figur 3.12 Tilknytningsformer for enheter utenfor den statlige forvaltningen 1990 – 2004



I perioden 1990 til 2005 har antall virksomheter innenfor den statlige forvaltningen blitt redusert med 31 prosent. Den prosentvise økningen i antall enheter i gruppen statselskaper er 51 prosent. Innenfor samme periode. Det er de hel- og deleide statsaksjeselskapene som øker mest.

Figurene som her er gjengitt, viser kun tilknytningsform på gitte tidspunkter. Når vi kan registrere en økning i andelen statselskaper på 51 prosent i perioden, er likevel den reelle økningen større, fordi figurene ikke forteller oss noe om hvorvidt det er de samme statselskapene vi finner i 2004 som i 1990. La oss derfor se nærmere på omorganiseringer innenfor staten.

Økende intensitet i endringstakten

Vi har sett at endring i tilknytningsform er et sentralt trekk ved statlige enheter i løpet av de siste 15 årene. Ser vi nærmere på de omstillingene som har preget sektoren i samme periode, forteller dataene at omstillingstakten *særlig* har vært høy i perioden 2000 til 2004. Et tilsvarende trekk finner vi også i kommunal sektor, der data viser at norske kommuner er radikalt endret i samme periode hva gjelder organisatorisk struktur.

Både det totale antall enheter og antall enheter innenfor den statlige forvaltningen har altså blitt redusert i perioden 1990 til 2004. Men bildet er ikke entydig – også nye har kommet til. Samtidig har antall statselskaper økt i samme periode. I Forvaltningsdatabasen opereres det med tre hovedkategorier av endringer:

- Nye enheter
- Bestående enheter
- Nedlagte enheter

Hver av disse kategoriene inneholder flere underkategorier. *Nye* enheter betyr at det er snakk om en nyopprettelse. Det kan være at en enhet skilles ut fra en annen og får en egen status, det kan være at en tidligere stor enhet splittes opp, eller at to eller flere enheter slås sammen til en ny. Nye enheter kan også oppstå som følge av omorganisering.

Bestående enheter antyder en viss stabilitet – til tross for omorganiseringer og endringer. Enheten kan være berørt av en utskillings- eller innlemmelsesprosess, men består tross dette. Den andre typen endring kan være at tilknytningen eller relasjonen til andre enheter endres, enten horisontalt eller vertikalt.

Nedlagte enheter betyr ganske enkelt at enheten forsvinner. Begrunnelsene kan imidlertid være flere. Det kan være snakk om en ren nedleggelse, den kan være innlemmet i en annen, at den opprinnelige enheten splittes opp i nye enheter, at den slås sammen med andre eller at den forsvinner som følge av omorganisering. En enhet kan også opphøre ved at den «utskrives»; det vil si at den ikke lenger befinner seg innenfor staten – ved at den blir privatisert, overført til frivillig sektor, eller at den blir kommunal- eller fylkeskommunal.

I tabell 3.6 (neste side) ser vi endringer som har funnet sted innenfor de tre hovedkategoriene for tre ulike tidsperioder.

Det har i perioden 1990 til 2004 blitt gjennomført totalt 530 endringer innenfor statlig forvaltning. Flest endringer finner sted i tidsrommet 2001 til 2004. Vi ser også – rimelig nok – at flest nedleggelse finner sted – i alt 271 – i denne perioden. Av disse er 30 reelle

Tabell 3.6 Organisatoriske endringer i enheter innenfor statsforvaltningen fra 1990 til 2004

Type endringer	1990 – 1994	1995 – 1999	2000 – 2004	Endringer totalt
Nye enheter	41	29	53	106
Bestående enheter	32	36	69	137
Nedlagte enheter	132	36	103	271
Endringer totalt	205	101	224	530

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

nedleggelse, mens ti er resultat av endret tilknytningsform til staten. Sistnevnte gruppe har ikke lenger tilknytning til et departement, men det trenger ikke nødvendigvis bety at disse enhetene er privatisert. Det kan eksempelvis være snakk om at fylkeskommunen har overtatt ansvaret, som var tilfellet med Skogsskoler i 1995, eller det kan være enheter som grupperes inn som datterselskap. Statens Datasentral, nå Ergo Group, er et slikt eksempel. Ergo Group er et heleid datterselskap av Posten. Det kan også skyldes en form for distriktsorganisering under en annen enhet. Dersom vi ser på det totale antall enheter i 2004 og ser dette i forhold til gjennomførte endringer samme året, finner vi at 14 prosent av alle enhetene i statlig forvaltning ble endret på en eller annen måte.

I tabell 3.7 ser vi samme type endringer innenfor statsselskapene i perioden 1990 til 2004. Innenfor gruppen statsselskaper er det i perioden gjennomført 121 endringer, og flest endringer har dreid seg om ulike typer omorganiseringer, men der den opprinnelige enheten har bestått. I 2004 ble åtte prosent av alle statsselskaper endret på en eller annen måte. Også for statsselskapene skjer det flest endringer i perioden 2000 til 2004.

La oss først se nærmere på endringer som er gruppert under «bestående» – altså enheter som berøres av omorganisering av ulik grad, men som fortsatt eksisterer i etterkant av endringsprosessen. Vi velger her å konsentrere oss om endringer som innebærer såkalt horisontal og vertikal flytting.

Tabell 3.7 Organisatoriske endringer i statsselskaper 1990 –2004

Type endringer	1990 – 1994	1995 – 1999	2000 – 2004	Endringer totalt
Nye enheter	10	7	21	38
Bestående enheter	14	15	32	61
Nedlagte enheter	7	4	11	22*
Endringer totalt	31	26	64	121

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

* Antall nedlagte virksomheter er i realiteten 29, men i databasen er noen av disse registrert som vertikale flyttinger. Se for øvrig tabell 3.11

Vi har registrert totalt 651 endringer i statlige virksomheter i perioden 1990 til 2004. Endringstakten har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004, både for virksomheter i den statlige forvaltningen og for virksomheter registrert som statsselskaper.

Horisontale flyttinger

Horisontale flyttinger indikerer endringer knyttet til eiernivå, eksempelvis ved at en enhet endrer tilhørighet fra ett departement til et annet. Horisontale flyttinger dreier seg blant annet om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter – eksempelvis departement. Horisontale flyttinger kan være begrunnet ut fra ulike prinsipper eller modeller. En rendyrket funksjonsspesialisering tilsier at ulike enheter er spesialisert og organisert etter en funksjon eller et formål.

I den andre ytterkanten vil en rendyrket sektorspesialisering tilsi at de enkelte enhetene er organisert og spesialisert etter sektor og bransje. Man vil kunne si at de ulike enhetene utfyller hverandre på en slik måte at de samlet får et helhetspreg.

Horisontale flyttinger er ikke et nytt fenomen, men innholdet og intensiteten kan betraktes som ny (Christensen og Lægreid 2001). Selv om vi finner innslag av både funksjons- og sektorspesialisering, framstår funksjonsspesialisering i dag som hovedprinsippet. Så langt det lar seg gjøre skal det ikke være overlapping mellom funksjoner, noe som innebærer at tidligere integrering av funksjoner i samme organisasjonsenhet ikke lenger betraktes som ønskelig – både med begrunnelse til klare roller og ansvar, og med begrunnelser ut fra økonomiske perspektiver (Boston mfl. 1996). Vi kjenner det igjen i oppdelingen i ulike roller som eier, regulator, bestiller og utfører.

Vertikale flyttinger

Vertikale flyttinger viser til endrede relasjoner mellom underordnet og overordnet myndighet. Det dreier seg om grad av delegering av myndighet og faglig uavhengighet til eksempelvis overordnet departement. Tidligere i kapitlet omtalte vi høgskolenes og universitetenes endrede tilknytningsform, der omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter nettopp indikerer økt myndighet og faglig autonomi. En mer radikal form for vertikal flytting vil være en omdanning fra en forvaltningsbedrift til et statsaksjeselskap. Den vertikale differensieringen eller fristillingen består enten av delegering og differensiering innen den samme organisasjonsform, eller reorganisering av forvaltningsorganer, eksempelvis forvaltningsbedrifter, ulike selskaps- og foretaksformer eller nyetablering eller endring av slike (Lægreid og Roness 1998).

Både horisontale og vertikale flyttinger kan imidlertid oppstå samtidig, eksempelvis dersom et særlovsselskap omgjøres til et aksjeselskap samtidig som det endrer departementstilhørighet. I tabell 3.8, neste side, kan vi se utviklingen innenfor statlige enheter i perioden 1990 til 2004.

Vi ser at det har vært flest horisontale flyttinger i perioden, men det er også en del enheter som har fått økt autonomi som følge av vertikale flyttinger. Igjen finner vi flest endringer – eller flyttinger – i perioden 2000 til 2004. I denne perioden er det også flest endringer som har berørt delegering og autonomi – altså vertikale flyttinger. Flyttinger kan imidlertid også bety geografisk relokalisering, som er tema i neste avsnitt.

Tabell 3.8 Horisontale, vertikale og horisontale/vertikale endringer i statlige enheter 1990–2004

Endringer	1990 – 1994		1995 – 1999		2000 – 2004		Totalt
	Statlig forvaltning	Statsselskap	Statlig forvaltning	Statsselskap	Statlig forvaltning	Statsselskap	
Horisontal	16	3	17	4	13	9	62
Vertikal	5	7	11	5	15	13	56
Horisontal og vertikal	3	2	1	3	1	9	19
Totalt	24	12	29	12	29	31	137

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

Utflytting av statlige virksomheter

I etterkrigstiden bidro staten gjennom sin entreprenørvirksomhet blant annet til å bygge opp ny industriell virksomhet, opprette arbeidsplasser og sikre sysselsetting i distrikter og lokalsamfunn (Grønlie 2001). Distriktene sto også i sentrum i 1970-åra, da interessen for lokaldemokratiet blusset opp. Fylkeskommunen – som politisk nivå – fikk tilført myndighet og begrunnelsen var at dette skulle føre beslutninger nærmere det lokale nivået og borgerne. Oppgraderingen av fylkeskommunen medførte nye funksjoner og arbeidsplasser i distriktene.

1970-tallet var også preget av fire offentlige utredninger og en statlig stortingsmelding om statlige utflyttinger. Men – lite skjedde (Laudal og Hauge 2004). En forklaring er blant annet at ledelsen og de tillitsvalgte i de statlige virksomhetene som ble foreslått utflyttet fra hovedstadsområdet, og Oslo-politikere fra ulike partier, var forente i sin motstand mot utflytting (Risa 2001).

Desentraliseringen og utflyttingsdebatten har skutt fart etter at den teknologiske utviklingen lettet kommunikasjonsbetingelsene og reduserte den fysiske avstanden. I 1999 ble igjen statlig relokalisering et tema, og regjeringen oppnevnte en embetsmannsgruppe som skulle vurdere desentralisering av statlige oppgaver. I Voksenåserklæringen påpekte også Bondevik I-regjeringen at:

«(...) staten må gå foran når det gjelder å desentralisere sin virksomhet. Erfaringene med å legge statlige foretak til distriktene er gode. Offentlig virksomhet har bidratt til at det er skapt kreative miljøer og tilført kompetanse som har bidratt til en positiv utvikling i næringsfattige strøk av landet». (Dåvøy 1999)

Embetsmannsgruppen, som hadde utredet utflytting, la fram sin rapport i februar 2000, og foreslo utflytting av sju statlige virksomheter fra Oslo. Tre av disse ble gjennomført. Dette var Domstoladministrasjonen, Lotteritilsynet og Kystverkets produksjonsenhet (Laudal og Hauge 2004).¹⁸ Også Stoltenberg-regjeringen hadde utflytting av statlig virksomhet på agendaen. Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser ble revidert, og i mars 2001 sto det å lese at målet var å få «en jevnere regional omfordeling av statlige arbeidsplasser» (ibid., s. 15). I tabell 3.9 ser vi antall relokaliseringer fra 1990 til 2004:

¹⁸ Kystverkets produksjonsenhet inngår ikke i tabellen nedenfor. Den sorterte tidligere under Kystdirektoratet, men ble skilt ut i 2005, og endret tilknytningsform til heleid statsaksjeselskap. Virksomheten var lokalisert i Kabelvåg, men er nå flyttet til Svolvær.

Tabell 3.9 Utflyttede statlige virksomheter 1990 – 2003

Navn	Fra	Til	Stillinger på etablerings-/flyttings-tidspunktet	Flytteår
Statens innkrevingsentral	Nyetablering	Mo i Rana	80	1990
Eksportutvalget for fisk	Nyetablering	Tromsø	45	1991
NRKs lisenskontor	Oslo	Mo i Rana	70	1991–1993
Trygdeetatens innkrevingsentral	Nyetablering	Sør-Varanger	80	1992
Skipsregistrene	Nyetablering	Bergen	10	1992
Statsskog SF	Oslo	Namsos	30	1993
Norges Brannskole	Oslo	Tjeldsund	11	1993
Barentssekretariatet	Nyetablering	Kirkenes	10	1993
Norsk Polarinstittutt	Oslo	Tromsø	100	1994
Justervesenet	Oslo	Kjeller	90	1997
Havarikommisjonen*	Oslo	Skedsmo		1999
Servicesentral til Aetat	Oslo	Steinkjer	30	1999
Arbeidstilsynets svartjeneste	Oslo	Bodø	10	2000
Lotteritilsynet	Nyetablering	Førde	40	2001
Produkt- og elektrisitetstilsynet	Oslo	Tønsberg	50	2001
ENOVA SF	Nyetablering	Trondheim	30	2001
Kystdirektoratet	Oslo	Ålesund	40	2002
Vernepliktsverket**	Oslo	Hamar		2002
Domstolsadministrasjonen	Oslo	Trondheim	38	2002
Opplysningstjenesten i staten	Oslo	Leikanger	5	2002
Voldsoffererstatningen	Oslo	Vardø	15	2003
Lønnsgarantiseksjonen i Arbeidstilsynet	Oslo	Vardø	20	2003

Kilde: Laudal og Hauge 2004, Statskonsult 2003:15, s. 75, NSDs forvaltningsdatabase

* og ** Her mangler vi tall for antall ansatte på etablerings-/flyttingstidspunktet

Utflyttingen av statlige virksomheter har omfattet relokalisering av om lag 550 statlige arbeidsplasser utenfor Oslo. Disse har med tiden vokst i antall til et sted mellom 1000 og 1500. Likevel har Oslos andel av statlige tjenestemenn økt fra 25,5 prosent i 1995 til 29 prosent i 2004 (Laudal og Hauge 2004). Økningen kan blant annet forklares med at Oslo har hatt en sterk befolkningsvekst, der antall innbyggere økte med 66 000 fra 1980 til 2004. Befolkningsøkningen har medført press på det offentlige tjenestetilbudet, og skapt behov for nye arbeidsplasser. Samtidig har fristillingen av statlig virksomhet påvirket antall sysselsatte statstjenestemenn utenfor Oslo i negativ retning; reduksjonen er størst utenfor hovedstadsområdet, og nedgangen har vært nesten ti prosent større på landsbasis enn i Oslo (ibid.). Dette skyldes blant annet at samtidig som virksomheter er flyttet ut, har vi også sett en økende sentralisering i regioner hva gjelder statlige virksomheter. Regionaliseringen innenfor politiet er her ett sentralt eksempel, som vi skal komme tilbake til i kapittel 4.

I januar 2003 blusset utflyttingsdebatten opp igjen. Bondevik II-regjeringen foreslo utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo, og fikk sin tilslutning fra Stortinget. I tabell 3.10 (neste side) framgår det hvilke tilsyn som ble vedtatt utflyttet, og hvor de skal lokaliseres.

Tabell 3.10 Utflytting av statlige tilsyn

Tilsyn	Tilflyttingskommune	Merknad
Direktoratet for arbeidstilsynet	Trondheim	
Direktoratet for sivilt beredskap	Tønsberg	Sammenslåing med Direktoratet for brann og el-sikkerhet til ny etat kalt Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet
Eierskapstilsynet Statens filmtilsyn Statens medieforvaltning	Fredrikstad	Sammenslåing av tre tilsyn til ny etat kalt Medietilsynet
Konkurransetilsynet	Bergen	
Luftfartstilsynet	Bodø	
Post- og teletilsynet	Lillesand	
Sjøfartsdirektoratet	Haugesund	

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase og Statskonsult, rapport 2003:15, s. 75

900 arbeidstakere blir berørt av utflyttingen. Totalt utgjør dette 1,7 prosent av de statlige arbeidsplassene i Oslo. Lokaliseringsvalget ble begrunnet med at disse er viktige i den regionale utviklingen, der det også antas at det vil utvikle seg et samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsynene, ikke minst har dette vært et viktig argument for flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen, der man ser for seg en synergieffekt mellom Konkurransetilsynet og miljøet på Handelshøyskolen i Bergen. Andre argumenter for flytting er å styrke arbeidsmarkeds- og kompetansebasene utenfor Oslo-regionen, og på den måten bidra til «en mer balansert regional utvikling» (Statskonsult 2003:15). Når tilsynene ikke ble foreslått og vedtatt plassert på mindre steder, ble dette begrunnet med behovet for «nærhet til tunge fagmiljøer og større arbeidsmarkeder» (ibid.).

På politisk nivå er det i flere av tilfellene en sammenheng mellom forslag om utflytting og andre endringer i forvaltningen – eksempelvis organisatoriske endringer, lederskifter eller endringer i den faglige tenkningen (Laudal og Hauge 2004).

Spørsmålet om utflytting av statlige virksomheter skaper debatt, og har vist seg vanskelig å få gjennomslag for. Sett i et historisk perspektiv har også relokalisering av statlige virksomheter utenfor Oslo-regionen vært relativt beskjedent i omfang. I 2003 vedtok imidlertid Stortinget å flytte sju tilsyn ut av Oslo.

Nye og nedlagte statselskap

38 nye statselskaper ble etablert i perioden 1990 til 2004. Blant disse 38 finner vi 16 heleide og 9 deleide statsaksjeselskap, 5 helseforetak, 3 statsforetak og 5 særlovsselskap. Det er med andre ord de heleide statsaksjeselskapene som har økt mest i antall. I samme periode har 29 statselskaper blitt nedlagt, blant disse 8 helseforetak som ble nedlagt (i 2002) på grunn av etableringen av de 5 regionale helseforetakene. I tabell 3.11 har vi listet opp de 21 øvrige nedlagte statselskaper i perioden.

Tabell 3.11 Nedlagte statsaksjeselskap i perioden 1990 til 2005

Navn	Nedleggelse
Norsk koksverk A/S – deleid. Opprettet i 1961	Nedlagt grunnet opphør av drift i 1990
A/S Vaksdal Mølle – heleid AS – opprettet 1919	Nedlagt grunnet innlemming i Stormøllen A/S i 1991
Fosdalen bergverk – aksjeselskap – opprettet 1912	Nedlagt grunnet konkurs i 1991
Den norske industribank – deleid AS opprettet i 1977	Nedlagt grunnet innlemming i SND i 1991 (reelt først i 1993)
Winix A/S – heleid. Opprettet i 1992	Nedlagt grunnet konkurs i 1993
Stattre A/S – heleid. Opprettet i 1981	Nedlagt grunnet opphør 31.12.1994
Statens datasentral – omdannet til heleid AS i 1986	Nedlagt grunnet sammenslåing med Postens datasentral i 1995. Bytter navn til ErgoGroup i 2001
Sulitjelma aktiebolag. Opprettet som privat virksomhet i 1891. Heleid stats-AS i 1982	Nedlagt grunnet opphør 31.12.1997
Drevsjø trelas A/S – heleid. Opprettet i 1981	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 1998
Stormøllen A/S – deleid. Opprettet i 1992	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 1999
Norsk medisinaldepot AS. Opprettet særlovsselskap i 1953. Heleid AS 1993, deleid 1999	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2001
Norsk Film AS – deleid – overført fra kommune til stat i 1973	Splittes i Norsk Fim AS og i Filmparken – Norsk filmstudio AS. Deleide AS i 2001
Moxy Trucks AS – heleid AS etter utskilling fra A/S Olivin i 2000	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2002
Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger – heleid AS – opprettet 1976	Nedlagt grunnet innlemming i Den norske stats husbank – finansieringsinstitusjon i 2002
Norsk Film AS – deleid. Opprettes via splitting i 2001	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2002
NOAH – Norsk avfallshåndtering AS. – deleid, opprettet i 1991	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2003
A/S Olivin – heleid. Opprettet i 1948. Deleid i 2001	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2003
SND invest AS – heleid AS. Opprettes via splitting i 2002	Nedlagt grunnet salg til private eiere 31.12.2003
Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) opprettes som særlovsselskap i 1992	Nedlagt grunnet sammenslåing med Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere i 2004. Får navnet Innovasjon Norge i 2004.
Grødegaard AS (Statens kantiner) heleid AS i 2001, deleid i 2003	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2005

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

Statsaksjeselskapene toppe både antall nye og antall nedlagte virksomheter. Blant disse er det en viss andel som både registreres som nye aksjeselskap og som nedlegges i perioden – i alt åtte. Sju av disse selges til private virksomheter. Eksempelvis etableres Moxy Trucks AS som heleid statsaksjeselskap i 2000, men privatiseres to år seinere. En enda kortere karriere som heleid statsaksjeselskap har SND Invest AS, som skilles ut fra Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond i 2002. Selskapet får status som heleid AS, for deretter å bli solgt ut av staten i 2003.

Åtte statlige virksomheter opprettes som aksjeselskap i perioden 1990 til 2005. Av disse nedlegges ett som følge av konkurs, mens sju statselskaper endrer tilknytning fra statlig til privat eie i samme periode.

Som vi så i tabell 3.11, finner vi virksomheter som er igjennom flere faser av omstilling. Dette er tema under.

Endringer i flere etapper

I Forvaltningsdatabasen kan vi følge ulike statlige virksomheter i tid. Det betyr at endringer som virksomhetene har vært igjennom, registreres i databasen. Det er flere eksempler på virksomheter som omdannes både to, tre og fire ganger i løpet av perioden 1990 til 2004. I 1993 ble eksempelvis Norsk Medisinaldepot omdannet til et heleid statsaksjeselskap. Seks år seinere ble det heleide aksjeselskapet deleid. I 2001 solgte staten alle sine aksjer til det tyske legemiddelkonsernet GEHE AG. Et tilsvarende eksempel er Statens Kantiner.

- Statens Kantiner opprettes som forvaltningsbedrift i 1948 under Forsvarsdepartementet
- Virksomheten endrer sin tilknytningsform ved vertikal flytting og blir statsforetak i 1997
- Omdannes til heleid statsaksjeselskap i 2001 gjennom vertikal flytting, og endrer navn til Grødegaard AS
- Overføres til Nærings- og handelsdepartementet i 2002 gjennom en horisontal flytting
- Omdannes til deleid aksjeselskap i 2003
- Omdannes gjennom vertikal flytting. Selges til private eiere i 2005 (ISS)

Det opprinnelige Statens Kantiner var altså igjennom fem endringer fra 1997 til 2005. I februar 2005 solgte staten sin aksjeandel på 52 prosent til ISS, og Grødegaard AS ble privatisert. Nærings- og handelsminister Børge Brende omtalte salget slik:

«Grødegaard arbeider i et tøft marked der marginene er små, og det er derfor behov for størrelse. Etter min vurdering vil ISS være en god industriell eier, som vil gi selskapet nødvendig størrelse. I tillegg synes det også å være en god løsning for de ansatte.» (Nærings- og handelsdepartementet, pressemelding 15.02.2005)

ISS overtar et selskap med 500 ansatte som i 2004 omsatte for 266 millioner kroner og oppnådde et driftsresultat på 11,2 millioner. Grødegaard går inn i et konsern med 9000 ansatte, og som omsatte for 3,5 milliarder kroner i fjor.

Et ledd i endringsrekken som det opprinnelige Statens Kantiner var igjennom, var skifte av eierdepartement. Med hensyn til departementstilknytning er det i dag Nærings- og handelsdepartementet som framstår som *eierdepartementet* med elleve heleide og seks deleide statsaksjeselskap, ett særlovsselskap og ett statsforetak per 31.12.04. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, framgår det av ulike offentlige utredninger at statens eierskap i virksomheter utenfor den statlige forvaltningen bør – så langt det ikke foreligger klare politiske begrunnelser for noe annet – samles i dette departementet. Når det gjelder selskaper

som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, er hovedregelen at selskapene ikke har en sektorpolitisk rolle, og skal følgelig konkurrere i et marked etter de samme vilkår som sine konkurrenter (NOU 2004:7, s. 14).

Økt liberalisering – økt tilsyn

Den siste endringsindikatoren vi her skal omtale, er den stadig mer sentrale rollen som *statlige tilsyn* gis som regulator og garantist. Vi har sett at økt delegering, spesialisering og fristilling kjennetegner de organisatoriske endringene innenfor staten. Sistnevnte endring er også forbundet med liberalisering og økt markedseksponering. Dette har medført en ny arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, noe som også aktualiserer grenseoppgangen mellom de to sektorene. Til tross for fristilling og opphevelse av monopoler ønsker politiske myndigheter langt på vei å opprettholde samfunns- og sektorpolitiske mål og ambisjoner, men på en annen måte og med andre virkemidler enn tidligere. 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. Gjennom å stille krav til produktene og tjenestene som produseres, og gjennom å sikre reell konkurranse for å oppnå forventede effektivitetsgevinster, framstår regulering faktisk som en kjerneoppgave i en slanket stat (Kringen 2001). Dette har økt betydningen av tilsynenes rolle. I Stortingsmeldingen Om statlig tilsyn står det:

«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, s. 7)

Nye tilsyn

At staten utfører kontrolloppgaver, er ikke nytt. Etter at den norske sentraladministrasjonen utviklet seg på 1800-tallet, oppsto det også et behov for reguleringer av ulike samfunnsområder. Dette ga seg utslag i nye departementer, men også i etablering av nye organer utenfor departementene. Med stadig økende statlig regulering fulgte også behovet for en myndighetsmessig kontroll med at reguleringen ble fulgt opp av privatpersoner og virksomheter. Denne kontrollen var kimen til det som i dag omtales som tilsynsfunksjonen. Et eksempel er elektrisitetsloven fra 1896, der ansvaret for kontrollen ble lagt til et eget tilsyn.

Kontroll- og tilsynsfunksjonen var lenge integrert med andre typer myndighetsoppgaver i ett og samme statlige organ. I dag er synet på organiseringen av tilsyn endret. Vi ser en økende grad av horisontale flyttinger. 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 å betrakte som et eksempel på akkurat dette. Andre nye tilsynsetableringer har også oppstått i kjølvannet av liberaliseringsprosessene. Som følge av avvikling av statlige

tjenestemonopoler og fristilling har egne tilsynsorganer blitt etablert som en følge av at staten i større grad skiller rollen som tjenesteproducent og myndighetsutøver. Etableringen av Jernbanetilsynet og Post- og teletilsynet illustrerer dette. I Stortingsmelding 17 (2002–2003) er følgende virksomheter definert som tilsyn:

Tabell 3.12 Oversikt over statlige tilsyn

Tilsyn	År	Tilsyn	År
1. Arbeidstilsynet	1914	20. Oljedirektoratet*	1972
2. Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen	1998	21. Park- og tivolitilsynet (Det Norske Veritas)	2001
3. Bergvesenet	1947	22. Post- og teletilsynet	1997
4. Datatilsynet	1980	23. Sjøfartsdirektoratet	1962
5. Direktoratet for Naturforvaltning	1965	24. Statens Bygningstekniske etat	1985
6. Edelmetallkontrollen	1986	25. Statens filmtilsyn**	1993
7. Eierskapstilsynet***	1998	26. Statens Forurensningstilsyn	1974
8. Fiskeridirektoratet	1900	27. Statens helsetilsyn	1994
9. Forbrukerombudet	1973	28. Statens jernbanetilsyn	1996
10. Justervesenet	1875	29. Statens legemiddelverk	2001
11. Konkurransetilsynet	1994	30. Statens medieforvaltning***	1994
12. Kredittilsynet	1986	31. Statens strålevern	1993
13. Kystverket	1974	32. Statens vegvesen	2003
14. Likestillingsombudet	1978	33. Taubanetilsynet (Det Norske Veritas)	1972
15. Lotteri- og stiftelsestilsynet	2005	34. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	1997
16. Luftfartstilsynet	2000	35. Direktorat for beredskap og samfunnsikkerhet	2003
17. Nasjonal sikkerhetsmyndighet	2003	36. Nytt mattilsyn	2004
18. Norges vassdrags- og energidirektorat****	1920	37. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	2002
19. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)	1938	38. Petroleumstilsynet	2004

Kilde: St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, s. 25 og NSD forvaltningsdatabase

* Het da Statens oljedirektorat. Fikk dagens navn i 1977.

** Het fra 1913 til 1993 Statens filmkontroll. Ble fra 2005 innlemmet i det nye Medietilsynet.

*** Medietilsynet, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble 31.12.04 slått sammen til Medietilsynet.

**** Het da Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen. Fikk dagens navn i 1997.

Som det framgår av oversikten, er det ulike benevnelser på det som i stortingsmeldingen er definert som tilsyn. Dette reflekterer at virksomheter som i hovedsak har en tilsynsfunksjon, også kan ha andre typer oppgaver i tillegg til selve tilsynsfunksjonen. Vi ser også at 18 tilsyn ble opprettet i løpet av 1990 til 2004. Noen av disse eksisterte imidlertid også tidligere, men ble i løpet av perioden omdannet til nye enheter.

Det er altså i alt 38 tilsyn som har et ansvarsområde som spenner seg fra å føre tilsyn med produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse. Arbeidsoppgavene omfatter blant annet utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller og aktivt forbedringsarbeid med de

områder og virksomheter man skal føre tilsyn med. Det går i alt med rundt 7000 årsverk til tilsynsarbeid i Norge.

Markedsreguleringer og krav til offentlige tjenester har bidratt til den noe paradoksale situasjonen at den samlede reguleringsmengden øker snarere enn å minke. Det som noen omtaler som deregulering, har derfor andre omdøpt til *reregulering* eller *omregulering* (Kringen 2001). Liberalisering medfører derfor ikke nødvendigvis forenkling og avbyråkratisering, men refererer snarere til at monopoler avvikles og nye aktører inviteres inn for å konkurrere om de samme oppdrag.

Oppsummering

Det har skjedd en grunnleggende endring innenfor staten både med hensyn til 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 dag i stadig større grad iverksatt i markedet – eller i markedslignende innretninger, der bruk av anbud, driftskontrakter, konsesjonsavtaler og stykkprisfinansiering skal sikre at politiske prioriteringer og målsettinger iverksettes.

Som innbyggere innebærer endringene flere valg. Fritt sykehusvalg har eksempelvis medført at vi kan velge om vi vil benytte oss av lokalsykehuset til å få gjennomført en operasjon, eller om vi heller ønsker å benytte medisinsk ekspertise på en annen kant av landet. For arbeidstakerne medfører endringene ny arbeidsorganisering og ny oppgavefordeling, og et betydelig antall arbeidstakere har fått nytt tariffområde.

I dette kapitlet har vi synliggjort ulike indikatorer på endringer innenfor statlige virksomheter. Vi startet med å se på utviklingen hva gjelder økonomiske størrelser som konsum, produksjon, lønnskostnader og antall sysselsatte:

- Det offentlige konsumet i prosent av BNP i Norge er lavest i Norden. Dette skyldes vekst i BNP som følge av gunstige oljepriser.
- Antall sysselsatte innenfor det statlige tariffområdet ble vesentlig redusert i løpet av 1990-årene. Fra 1990 til 2004 ble både antall sysselsatte og antall årsverk redusert med om lag 30 prosent.
- Det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn, og er mer enn halvert siden 1990, mens NAVO-området har økt.

Vi har videre sett at det har vært omfattende endringer både når det gjelder statlige virksomheters tilknytningsform og grad av autonomi:

- Antall enheter innenfor statsforvaltningen ble redusert med 31 prosent i perioden 1990 til 2004. I samme periode økte andelen statsselskaper med 51 prosent.
- Både innenfor statsforvaltningen og i statsselskapene ser vi en utvikling i retning av økt fristilling. Omdanning av virksomheter til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er et eksempel på dette innenfor statsforvaltningen.

- Vi har registrert 651 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.
- Omstillingstakten i statlige virksomheter har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004.
- I 2003 vedtok Stortinget utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo-området. Om lag 550 arbeidsplasser er flyttet fra Oslo i perioden 1990 til 2004.
- Det ble opprettet 38 nye statsselskaper i perioden 1990 til 2004. I samme periode ble 29 statsselskap nedlagt.
- Åtte av disse virksomhetene ble både opprettet og nedlagt som statsselskaper i denne perioden. Sju av disse gikk over i privat sektor.
- Enkelte virksomheter har gjennomgått flere omfattende endringsrunder.

Avslutningsvis i kapitlet omtalte vi den økende betydningen av statlige tilsyn som en viktig indikator på en endret stat:

- 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

Vi har altså identifisert flere klare indikatorer på at staten er endret i løpet av 1990-årene. Særlig interessant er det å registrere at endringstakten ikke har avtatt, men snarere har økt de siste fire årene. En tilsvarende utvikling kan også spores i norske kommuner. I det neste kapitlet skal vi se nærmere på hva som kan forklare de endringene som finner sted innenfor offentlig sektor generelt, og statlig sektor spesielt.

Kapittel 4 Drivkrefter

Vi har så langt i dette notatet sett at den statlige forvaltningen har minsket i omfang hva gjelder antall virksomheter, mens antall virksomheter i kategorien statsselskaper har økt. Vi har også sett at antall endringer – både hva gjelder nyopprettelser, splittings av enheter, sammenslåinger, omorganiseringer og nedleggelse har vært økende – og særlig i løpet av den siste fireårsperioden. Hva skyldes så endringene? Vi velger i dette kapitlet å se endringene i lys av følgende drivkrefter:

- Teknologisk utvikling
- Flytting
- Nye konkurransekra
- Endret syn på statens rolle og styring – NPM
- Politikk

De ulike drivkreftene som vi kan spore i endringer i staten, er ikke gjensidig utelukkende.

Teknologisk utvikling

Samfunnet har gjennomgått store endringer på grunn av den teknologiske utviklingen i løpet av 1990-tallet. Dette har fått konsekvenser for en rekke av statens virksomheter, både de som er gruppert innenfor den statlige forvaltningen og for de statlig eide selskapene. Den teknologiske utviklingen har også vært en viktig drivkraft i liberaliseringen, noe som igjen virker inn på statlige virksomheters tilknytningsform. I tele-, data- og mediesektoren har utviklingen vært en viktig drivkraft til å endre konkurransebildet og gjort nasjonale landegrensene nesten irrelevante (Dølvik og Ødegård 2004). Da deler av telekommunikasjonssektoren ble delvis liberalisert i første halvdel av 1980-årene, skjedde dette uten direkte sammenheng med EU.

Den samme teknologien og de samme tjenestene har videre resultert i en rekke nye arbeidsoppgaver og funksjoner, samtidig som tidligere oppgaver og funksjoner er blitt overflødige. Noen virksomheter er mer berørte enn andre, for eksempel Posten og skatteetaten.

Ny teknologi og endret etterspørsel – Posten

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.

Til tross for at Posten også i løpet av 1980-tallet var preget av hyppige omorganiseringer, effektiviseringstiltak og innføring av nye tjenester, var årene fram til 1997 gode og det var en bevisst satsing på lønnsomme kunder og produkter (Aslesen 2004, Thue 1997, Statskonsult 1999:9). Posttrafikken økte kraftig, og jevnt over gikk virksomheten med til dels betydelig overskudd. Etter den tid opplevde Posten effektene av en endret etterspørsel for fullt, særlig i form av en sterk nedgang i bruk av banktjenester. Dette ble drevet fram av den teknologiske utviklingen innen bank- og betalingsformidling. Ved inngangen til 1990-årene utgjorde banktjenester 30 prosent av inntektene for Posten. I 2005 er den tilsvarende andelen fem prosent. Posten har også opplevd en nedgang i brevmengden. Særlig den prioriterte A-posten møter sterk konkurranse i form av elektronisk post, men samlet har brevvolumene for A- og B-post falt med 20 prosent siden 1999. Den teknologiske utviklingen og den endrede etterspørselen har hatt stor betydning for antall årsverk, som er redusert med 10 725 fra 1998 og fram til utgangen av 2004. Nedgangen i antall årsverk er imidlertid ikke *kun* et resultat av ny teknologi. En del av nedgangen skyldes også samordning av tjenester og salg. Fra 2000 og fram til i dag har eksempelvis Posten solgt 21 selskaper. Samtidig har også Posten etter 2002 kjøpt opp selskaper nasjonalt og internasjonalt og har nå et 20-talls datterselskaper. Bemanningen i datterselskapene økte med 2500 årsverk i perioden 1999 til 2002 (St.prp. nr. 34:13). Posten har i løpet av 2000-tallet blitt en internasjonal finansaktør, og kunne i 2004 vise til et overskudd på over én milliard.

Den teknologiske utviklingen har ikke bare medført at gamle og velkjente posttjenester møter konkurranse fra nye kommunikasjons- og logistikk-løsninger. Den har også medført at Norge har blitt et interessant marked for utenlandske aktører. Dette har presset fram nye konkurransekrav, der Norges binding til EU gjennom EØS-avtalen har medført og vil medføre endringer.

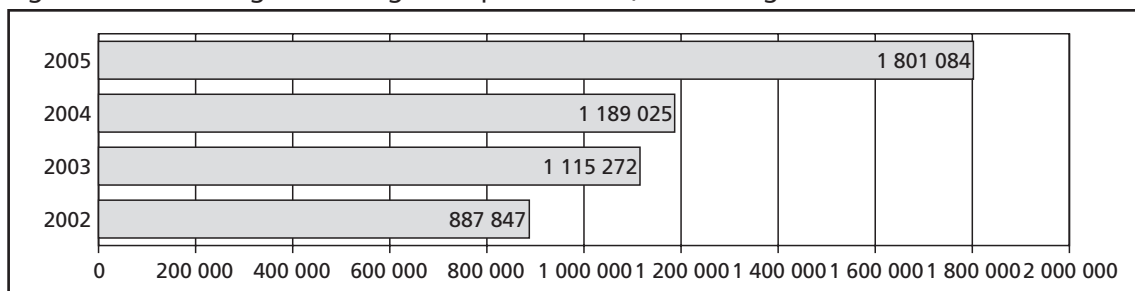
Skatteetaten

Skatteetaten er å regne som en stor organisasjon i norsk sammenheng, og hadde i 2004 samlet om lag 6800 ansatte (Skalle 2004).¹⁹ Ved årsskiftet 2003/2004 ble økonomitjenesten skilt ut fra skatteetaten, og Senter for statlig økonomistyring ble opprettet som et forvaltningsorgan med funksjoner og oppgaver innenfor økonomistyring (NSDs forvaltningsdatabase).

Etaten har i løpet av de seinere år vært gjenstand for omfattende omstillingsprosesser. Flere av disse har vært teknologistyrte. Tidligere tidkrevende oppgaver er blitt standardisert og forenklet, samtidig som bruk av ny teknologi har redusert behovet for direkte kontakt med publikum (Skalle 2004:7). Foreløpig har ikke omstillingene resultert i oppsigelser, men det har vært naturlige avganger som ikke er blitt erstattet. Det er først og fremst ved likningskontorene at det har vært en reduksjon av antall årsverk fra andre halvdel av 90-tallet og fram til i dag. I et internt rapportutkast om prosjektet «Reorganisering av Skatteetaten» (ROS) framgår det at antall årsverk ved likningskontorene og fylkesskattekontorene ble redusert med i underkant av 400 fra 2000 til 2003. Et dokument fra NTL-Skatt viser at antall årsverk ved likningskontorene er redusert med nesten 600 fra 1993 til 2003 (NTL-

¹⁹ Etaten er underlagt Finansdepartementet, og besto i 2004 av 140 selvstandige enheter: Skattedirektoratet, 18 skattefogdkontorer, 19 fylkeskontorer, 99 likningskontorer og tre sentralskattekontorer. I tillegg er 191 etatskontorer underlagt likningskontorene, og etaten har en etatsfunksjon i 134 kommuner.

Figur 4.1 Innlevering av selvangivelse på internett, telefon og SMS 2002 til 2005



Kilde: www.Skatteetaten.no

Skatt 2004). Det er også planlagt ytterligere nedbemanning i skatteetaten de nærmeste årene. Effektiviseringsgevinster skal realiseres som følge av at nye IT-systemer og dataløsninger, som for eksempel selvangivelse på nett, er innført. Disse løsningene innebærer forenkling, lettere tilgang på informasjon for publikum og automatisering av betydelige deler av oppgaveløsningen i etaten. Brukerne ser også i stor grad ut til å benytte seg av de nye teknologiske løsninger som skatteetaten tilbyr. Dette blir svært tydelig dersom vi ser på utviklingen med hensyn til innsending av selvangivelser. I figur 4.1 ser vi hvordan innsendelse per telefon, Internett og SMS samlet har økt fra 2002 til og med 2005.

I 2005 ble godt over halvparten av de 3,2 millioner selvangivelser fra lønnstakere og pensjonister levert på Internett, telefon eller SMS. Nettleveringen økte mest – 46 prosent fra 2004 til 2005. Samtidig viser også en undersøkelse gjennomført av MMI for Skattedirektoratet at det i 2004 var like mange som benytter skatteetatens nettsider og andre nettsider, som kontaktet likningskontoret for å innhente informasjon om skatte- og avgiftsspørsmål – om lag 25 prosent. Den tilsvarende andelen i 1999 var kun tre prosent (MMI 2004:6).

Kompetanse og omstilling

Tidligere var skatteetaten preget av varierte arbeidsoppgaver og varierende arbeidspress. Etaten var kjennetegnet av allsidig og omstillbar kompetanse, snarere enn skattefaglig spisskompetanse. Dette har endret seg som følge av den teknologiske utviklingen og ulike gjennomførte skattereformer.

Skatteetaten har lav avgang generelt, særlig blant ansatte med liten formell utdanning. Det har også blitt langt færre arbeidstakere under 30 år, mens andelen i aldersgruppen 50 til 59 år har økt. Avgangen er imidlertid større blant arbeidstakere som besitter den kompetansen som etaten etterspør. Dette representerer et problem. Fagforeningen NTL-Skatt har derfor prioritert etter- og videreutdanning av ansatte med lav formell utdanning som et viktig område. Det har også vært satset på interne kompetansehevende tiltak i etaten, med noe varierende hell. I 2004 hadde eksempelvis om lag 1200 ansatte fått tilbud om etatsskoleutdanning, et tilbud de fikk i tre omganger, men som de ikke benyttet seg av:

«Nå sitter vi med disse som gjør oppgaver som stadig overflødiggjøres og som ikke har kompetanse til å ta fatt på de nye oppgavene til etaten. Ved naturlig avgang blir jo disse borte etter hvert, men det går altfor langsomt!» (Områdedirektør Svein Kristensen i Skalle 2004)

De nye oppgavene i etaten er blant annet knyttet til bruk og betjening av ny teknologi. Samtidig har også den teknologiske utviklingen bidratt til nye og mer kompliserte kontrolloppgaver, blant annet med hensyn til kontrollvirksomhet i forhold til korrupsjon og økonomisk kriminalitet. Utviklingen i skatteetaten kan også gå i retning av en økende oppmerksomhet rettet mot kjernevirksomheten. I den forbindelse kan det bli aktuelt å skille ut annen virksomhet, eksempelvis IKT og renhold.

Vi vet lite om hvordan de teknologisk drevne omstillingsprosessene har påvirket de ansatte. Ifølge NTL-Skatt har imidlertid de stadige omorganiseringene, med økt fokusering på arbeidsgivers styringsrett, medført at arbeidstakernes reelle innflytelse har blitt mindre. NTL-Skatt har vært kritisk til de gjennomførte omstillingene og mener Skattedirektoratet har overdrevet betydningen av teknologisk utvikling i forhold til redusert behov for ansatte i ytre etat. NTL peker også på at ny teknologi har ført til belastninger på de ansatte som ikke fanges opp av etatens ledere i tilstrekkelig grad, og at ikke arbeidsmiljøet er godt nok ivaretatt (se også kap. 5).

Like fullt viser den tidligere MMI-undersøkelsen at brukerne jevnt over er fornøyde med skattemyndighetene totalt sett, og andelen har økt siden 1999. Brukerne har også tillit til at saken som man henvender seg med, blir korrekt behandlet – 84 prosent svarer helt/delvis enig (MMI 2004).

Den teknologiske utviklingen har også satt utflyttingsdebatten i et nytt lys. Ny teknologi og Internett gjør at en rekke tjenester i dag kan tilbys uavhengig av geografisk plassering, noe som også er et argument som benyttes i diskusjoner rundt utflytting av statlige virksomheter.

Flytting – distriktspolitikk eller regionalisering?

Teknologisk utvikling har påvirket utflytting og nyetablering av statlige virksomheter. Mellom 1982 og 1992 ble seks av i alt sju enheter for registrering og innkreving av opplysninger lokalisert utenfor Oslo-området. Utviklingen av datamaskiner med større kapasitet til lavere priser ga mulighet til å overføre en rekke manuelle registre til sentrale databaser. Et eksempel på en slik form for flytting er lokaliseringen av NRKs lisenskontor til Mo i Rana i perioden 1991 til 1993. Laudal og Hauge (2004), som har utredet effekten av lokaliseringspolitikken for statlige arbeidsplasser, trekker fram fire hovedkategorier av virksomheter som flyttes ut fra hovedstadsområdet:

- Forvaltningsenheter: tilsyn og direktorat, eksempelvis Kystdirektoratet
- Kunnskaps- og opplæringsinstitusjoner, eksempelvis Norsk Polarinstitutt
- Enheter med registreringsoppgaver og/eller innkrevningsoppgaver, eksempelvis Statens Innkrevingssentral
- Serviceenheter: opplysningstjenester med mer, eksempelvis Opplysningstjenesten i staten

Før 1990 ble nesten halvparten av de utlokaliserte virksomhetene flyttet til byer på Østlandsområdet. Etter 1990 ble også i økende grad kommuner i Nord-Norge og på Vestlandet

vertskap for utflyttede statlige virksomheter. Fire statlige virksomheter ble illustrerende nok lokalisert til Mo i Rana på 1990-tallet.

Laudal og Hauge (2004) mener at mønstret i statlige utflyttinger peker i retning av at virksomheter med behov for et høyt kompetansenivå flyttes til større byer som Bergen og Trondheim, mens virksomheter med middels kompetansenivå gjerne flyttes til mindre byer som Namsos og Steinkjer. Dette har sammenheng med at virksomheter med høyt kompetansenivå er avhengig av relevante fagmiljøer, noe som gjerne er å finne på steder av en viss størrelse. Dette ser ut til å ha innvirket på avgjørelsen om å flytte Norsk Polarinstittutt til Tromsø og Konkurransetilsynet til Bergen. Størrelse, folketall og fagmiljø er likevel ikke alltid de viktigste faktorene i vurderinger knyttet til utlokalisering. Det er også symbolske forhold som kan spille inn. Laudal og Hauge (2004) trekker fram lokaliseringen av Kystdirektoratet til Ålesund. I utgangspunktet ville det ikke være behov for å plassere Kystdirektoratet i en kystby:

«Men det ville vært politisk dødfødt å legge Kystdirektoratet til Røros.(...) Når virksomheter er mer geografisk nøytrale, blir også lokaliseringsspørsmålet mer åpent.» (ibid. s. 34)

Begrunnelser for utflytting

Er utflyttingen og nyetableringen av statlige virksomheter et resultat av distriktspolitiske målsettinger eller er det andre begrunnelser som ligger bak?

Før 2000 var det få flyttinger av sentrale statlige forvaltningsenheter, med oppgaver som krever nær kontakt med departementene. Dette er endret, noe utflyttinger av statlige tilsyn er et eksempel på. For Stoltenberg-regjeringen var et av målene å «legge til rette for utflytting av statlige arbeidsoppgaver og arbeidsplasser» og at nye statlige arbeidsplasser som hovedregel skulle utenfor Oslo.²⁰ Bondevik II-regjeringen fulgte opp dette, og i kommunalminister Erna Solbergs redegjørelse til Stortinget framgår det at:

«Regjeringen legger opp til en langt mer offensiv politikk når det gjelder lokalisering av statlige oppgaver, inklusiv statlige tilsyn, enn foregående regjeringer. Med dagens kommunikasjoner og den kompetanse som finnes rundt om i Norge, er det få statlige oppgaver som må være lokalisert i hovedstaden.» (Solbergs redegjørelse i Stortinget, 30.04.02, s. 16)

Vedtaket om utflytting av de statlige tilsynene viser at regjeringen på mange måter har fulgt opp sine ord. Like fullt – utflytting av tilsynene og annen statlig virksomhet – har også andre begrunnelser. Med hensyn til førstnevnte virksomheter fortsetter Solberg i den samme redegjørelsen med at:

«For å styrke tilsynenes uavhengighet kan det i noen tilfeller være en fordel med avstand til sentrale myndigheter.» (ibid.)

²⁰ Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon (Regjeringen Stoltenberg), datert 29.03.2001.

Det viser seg at utflytting ofte kombineres med større omorganiseringer i virksomhetene. For tilsynenes del vises det blant annet til behovet for rolleavklaring og økt autonomi som kan relateres til et endret syn på statens rolle. Dette var imidlertid omstridt. LOs høringsuttalelse til Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) – Om statlige tilsyn – framhever for eksempel at avstand mellom tilsynene og dem det skal føres tilsyn med, kan svekke mulighetene for kommunikasjon og redusere tilsynenes realkompetanse, og at dette vil svekke kvaliteten på tilsynsarbeidet. LO argumenterer for at man i stedet for å skape økte skiller mellom tilsyn og de det skal føres tilsyn med, heller må søke å angripe uavhengighetsproblemet gjennom andre virkemidler.²¹ En annen konsekvens av utflyttingen vil kunne være manglende kompetanse på grunn av høy turnover i flytteperioden.

I sin gjennomgang av utlokaliseringer finner Laudal og Hauge (2004) at minst seks begrunnelser er vanlige. Disse seks kan deles inn i to hovedkategorier – virksomhetsrelaterte og regionalpolitisk relaterte:²²

Virksomhetsrelaterte

1. Sentralisering av oppgaver fra regionale enheter til ett nasjonalt organ for å utnytte stor-driftsfordeler
2. Ønske om – eller påskudd for – å omorganisere statlig virksomhet
3. Faglige motiver – bedre faglig samordning, eller heving av kvaliteten på tjenester som utføres

Felles for de virksomhetsrelaterte begrunnelsene er at de skal bidra til en form for effektivisering av virksomheten.

Relatert til regionalpolitikk

4. Et ønske om å utnytte fagmiljøer utenfor Oslo-området bedre, eventuelt å stimulere til økt aktivitet utenfor Oslo-området
5. Resultat av en regional tautrekking
6. Tiltak for å lette større omstillingsprosesser i en bestemt region

Laudal og Hauge (2004) mener at de virksomhetsrelaterte spiller en like stor rolle som de regionalpolitiske motivene. Det er sjelden at flytting er motivert av et politisk ønske om utlokalisering alene. Forfatterne hevder også at ønsket om å utnytte fagmiljøer utenfor Oslo-området ser ut til å veie tyngre i dag enn tidligere. Regional tautrekking og tiltak for å lette større omstillingsprosesser i en bestemt region ser imidlertid ut til å bety mindre. Sistnevnte begrunnelse var imidlertid viktig når fire statlige virksomheter ble lokalisert i Mo i Rana, som gjennomgikk omfattende strukturendringer i forbindelse med nedleggingen av Norsk Jernverk.

²¹ Stortingsmeldingen Om statlige tilsyn – LOs syn, datert 31.03.2003.

²² Følgende punkter er hentet fra Laudal og Hauge 2004:35.

Flytter de ansatte med på lasset?

Vi omtalte over at avstand til sentrale myndigheter har vært ett argument for forslaget (og vedtaket) om å flytte de sju tilsynene ut av Oslo. Kritikerne av forslaget pekte derimot på at avstand mellom tilsynene og dem det skal føres tilsyn med, kan svekke mulighetene for kommunikasjon og redusere tilsynenes realkompetanse.

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. Illustrerende nok følger 47 av 110 ansatte i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med virksomheten til Tønsberg (Dagens Næringsliv 23.05.05).²³ At over 40 prosent velger å bli med, er trolig også en konsekvens av de ansattes kompetanse, som i denne forbindelsen viser seg å være nok en viktig faktor. Jo mer spesialisert utdanning arbeidstakerne har, jo større er sannsynligheten for at de også vil følge med virksomheten. Laudal og Hauge (2004) har undersøkt fem virksomheter med høy formell spesialistkompetanse og finner at rundt 15 prosent av de ansatte flytter med virksomheten.²⁴ De virksomheter som har lavere krav til formell kompetanse, ser ut til å miste flere av sine opprinnelige arbeidstakere. I gjennomsnitt finner Laudal og Hauge (2004) at kun tolv prosent av de ansatte har blitt med på de flyttingene som de har studert i tidsrommet 1989 til 2002. Den store andelen som slutter som følge av utflytting, medfører store utfordringer med hensyn til 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. Eksempelvis framhever St.meld. nr. 32 Om flytting av Luftfartsverket til Bodø at aktuelle virkemidler for å beholde arbeidstakere kan være lønnstillegg og bonus, tilbud om pendling, subsidiert husleie og reisestøtte i en periode. For å holde på dem med særskilt viktig kompetanse vil det på individuell basis bli vurdert å benytte virkemidler som fleksibelt arbeidssted og utvidet pendling (ibid. s.6).²⁵ Dette kan være en medvirkende årsak til den relativt høye andelen arbeidstakere med spesialisert utdanning som følger med virksomheten. Tap av arbeidstakere har medført problemer for både Direktoratet for arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet med hensyn til å gjennomføre tilsyn.

Flytting og tap av kompetanse

Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø illustrerer problematikken tap av fagmiljø og rekrutteringsproblemer på en god måte. I juni 2004 stilte stortingsrepresentant Oddbjørg A. Starrfelt (Ap) spørsmål til samferdselsministeren om rekrutteringen og det faglige arbeidet i Luftfartstilsynet. Samferdselsministeren bekrefter i et skriftlig svar at Luftfartstilsynet da slet med rekruttering og utføring av kontroll- og tilsynsoppgaver på en fullt ut forsvarlig og effektiv måte. I svaret står det blant annet:

«Ut frå dei opplysningane eg har fått, har 24 av dei 145 tilsette i Luftfartstilsynet slutta etter at flyttinga ble vedteke. Tap av nøkkelkompetanse har negative følgjer som ikkje må undervurderast. I samband med den vedtekne flyttinga av Luftfartstilsynet til Bodø,

²³ Flere av disse dagpendler.

²⁴ Dette er Domstoladministrasjonen, Kystdirektoratet, Statskog, Norsk Polarinstitutt og Produkt- og elektrisitetstilsynet.

²⁵ Bruk av virkemidler medfører en økning av flyttekostnadene med mellom 20 til 30 millioner kroner (St.meld, nr. 32 (2004-2005) s. 6)

er det sett i verk fleire tiltak av økonomisk og anna art for å kunne halde på fagkompetansen i Luftfartstilsynet til flyttinga er gjennomført. Likevel sluttar tilsette som ikkje ønskjer å bli med på flyttinga til Bodø, og det er få av dei som arbeider i Luftfartstilsynet i dag, som har sagt seg villige til å flytte til Bodø. I den daglege drifta er konsekvensane at det blir gjennomført færre inspeksjonar i flyselskapa, i verkstadene o.a. Samstundes er det registrert at talet på avvik aukar i dei inspeksjonane som er gjennomførte.» (Skogsholms svar 17.06.04)

Situasjonen var imidlertid ikke endret vesentlig da Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane (HSLB) kom med sin foreløpige rapport i januar 2005. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomfører HSLB en vurdering – eller et spesialoppdrag – av Luftfartstilsynet som nasjonal tilsynsmyndighet for flysikkerhet.²⁶ I den foreløpige rapporten påpekes kritikkverdige forhold og det gis en kortfattet vurdering av situasjonen i tilsynet. Rapporten tar opp forhold tilknyttet luftfartsmessig kompetanse, ressurser, kapasitet og aktivitetsnivå. Dette er områder som er del av kjernevirksomheten, og som kan ha en umiddelbar flysikkerhetsmessig påvirkning (HSLB, 06.01.05, s. 1).

HSLB kritiserer blant annet den studien som Arbeids- og administrasjonsdepartementet fikk gjennomført, og som konkluderte med at det ville være godt med luftfartsfaglig kvalifiserte personer til å bekle stillingene i et Luftfartstilsyn lokalisert i Bodø. HSLB mener at denne studien ikke tok god nok høyde for de kompetansekravene som må stilles ved rekruttering av sentrale luftfartsfaglige stillinger i Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet får kritikk på tre sentrale områder:

- Luftdyktighet inkludert typeaksept
- Helikoptervirksomhet «offshore»
- Risikobasert tilsyn.

Med hensyn til Helikoptervirksomhet «offshore» skriver kommisjonen at Luftfartsverket ikke har greid å holde på sentrale fagpersoner siden flyttevedtaket ble gjort, og har heller ikke maktet å tilsette nye. Aktivitetsnivået på tilsynsvirksomheten har derfor falt betydelig. HSLB omtaler situasjonen som «bekymringsfull» og skriver videre at det er viktig at det blir iverksatt tiltak slik at kompetanse, ressurser og kapasitet snarest mulig bringes opp til et nivå som står i forhold til de oppgaver og den risiko som helikopteroperasjoner generelt og «offshore» spesielt representerer (ibid. s. 3).

Også med hensyn til Risikobasert tilsyn er HSLB skarp i sin kritikk. Flere dyktige og kompetente medarbeidere i Luftfartstilsynets analyseseksjon har sluttet etter at flyttevedtaket ble fattet. Dette har resultert i at en stor del av det planlagte arbeidet med risikobasert tilsyn er lagt på is. Luftfartstilsynet kritiseres for manglende håndtering av hendelses- og ulykkesdata. Disse er ikke i god nok grad samlet inn, bearbeidet og gjort tilgjengelig og analysert på en profesjonell og hensiktsmessig måte. HSLB konstaterer i rapporten at Luftfartstilsynet ikke har den nødvendige fagkompetansen for å kunne gjennomføre risikobasert tilsyn som tiltenkt.

²⁶ «Spesialoppdrag med generell flysikkerhetsmessig målsetning» ble oversendt fra Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane (HSLB) til Samferdselsdepartementet 06.01.05.

I sin rapport skriver HSLB at det bør utarbeides en handlingsplan raskest mulig for på permanent basis å bringe Luftfartstilsynets kompetanse, ressurser og kapasitet i overensstemmelse med de utfordringer og oppgaver som etaten står overfor. HSLB mener også at Samferdselsdepartementet i samråd med Luftfartstilsynet bør påta seg dette ansvaret. HSLB minner også om at Stortingets flyttevedtak forutsatte at flyttingen ikke skulle skje på bekostning av gjennomføringen av primæroppgaver og luftfartsfaglig kjernekompetanse i Luftfartstilsynet.

Regionalisering

Samtidig med at utflytting av statlig virksomhet fra hovedstadsområdet har stått på den politiske dagsorden, har vi også sett en tendens til en regionalisering der det skjer en bevegelse bort fra lokal tilstedeværelse av statlige virksomheter til en sentralisering i regionale sentra. Dette diskuteres på nåværende tidspunkt i skatteetaten, og vi ser det i den nye organiseringen av Direktoratet for arbeidstilsynet. Politi- og lensmannsetaten er et annet eksempel:

Før 2001 besto etaten av 54 politidistrikter som hver var knyttet til én av i alt sju regionale «landsdelsenheter» ledet av landsdelspolitimestre. I januar 2001 ble ny organisering iverksatt, og etaten består i dag av Politidirektoratet, 27 politidistrikter og politiets sju særorganer. De 27 politidistriktene har egen administrasjon og felles operasjonssentral, og ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjettet og resultatene. Hvert av de 27 politidistriktene er igjen delt inn i politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter er underliggende enheter som ledes av politistasjonssjefer og lensmenn.

Bakgrunnen for de omfattende strukturendringene er endrede samfunnsforhold som økt kriminalitet og moderne teknologi. Politiet har på 40 år fått mer enn tidoblet antall anmeldelser, mange av dem av en langt vanskeligere karakter enn tidligere. Målet med strukturreformene er å ivareta krav til tjenestekvalitet på en mer effektiv måte enn tidligere. Det ligger flere utredninger, evalueringer og stortings-/odelstingsproposisjoner til grunn for reformene, som også har blitt evaluert av Agenda, Norconsult. Hovedkonklusjonene er at 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 pekes det også på utfordringer knyttet til endringene:

«Reformen ser så langt ut til å ha gitt positive konsekvenser for håndtering av alvorlig kriminalitet og store saker. På den negative siden har reformperioden gitt en negativ utvikling når det gjelder håndtering av hverdagskriminalitet, politiets synlighet og innsats på det lokale plan.» (Agenda, Norconsult 2005)

Utflyttingens effekter

De utlokaliseringene som fant sted mellom 1989 og 2002, har i dag nesten dobbelt så mange ansatte som de opprinnelig hadde. Veksten er størst i de nyetablerte virksomhetene. En viktig forklaring er at de krav og behov som virksomheten i utgangspunktet skulle dekke, vokser. Dette nødvendiggjør nyansettelser. Når det gjelder utflytting av *eksisterende* virksomheter,

er veksten i antall ansatte mindre. For Direktoratet for arbeidstilsynets del vil også utflyttingen resultere i en nedbemanning, der det opprinnelige antall ansatte i Oslo på 127 ansatte reduseres til mellom 60 og 75 når direktoratet flyttes til Trondheim (Magasinet Aktuell, 1/2004:3).²⁷ Laudal og Hauge (2004) utleder virksomhetenes regionale effekter på arbeidsmarkedet slik:

- Virksomhetene representerer stabilitet i en tid der usikkerheten og omstillingshastigheten øker
- De sysselsetter ofte høyt kvalifiserte arbeidstakere
- Virksomhetenes status som et nasjonalt organ gir regionen anledning til å profilere seg

Utflytting har også positive effekter for annet næringsliv fordi de etterspør varer og tjenester og gir arbeidsplasser i andre virksomheter som den utlokaliserte samarbeider med – særlig utdanningsinstitusjoner.

Utflytting av eksisterende virksomheter vil i en overgangsperiode ofte ha negative følger for arbeidsmiljøet og føre til en vanskeligere arbeidssituasjon for mange av de ansatte. Arbeidsoppgavene er de samme som før og skal utføres i en situasjon hvor mange slutter og hvor flytteprosessen legger beslag på ressurser i seg selv.

Nye konkurransekraav

Nye konkurransekraav framstår som en viktig drivkraft til endring. Konkurransekraavene reguleres både i norsk konkurranselovgivning og i EØS-avtalen, og har betydning for drift og forvaltning av det statlige eierskapet. EØS-avtalen har bidratt til å bevege Norge i en mer liberal retning, ved å gi markedet større betydning i næringslivet. Avtalen setter rammer for statens mulighet til å gripe støttende inn uten å begå ulovlig «konkurransedreining». (Nilsen og Østerberg 1998:175)

Norsk konkurranselovgivning aktiviseres når statlige selskaper er involvert i fusjoner og oppkjøp som kan tenkes å begrense konkurransen på det norske markedet. I slike sammenhenger kan statens interesser som eier stå i motstrid til statens regulative mål om å sikre virksom konkurranse. Men statens eierskap begrenses og reguleres også av EØS-avtalen, eller nærmere bestemt av konkurransen innenfor EØS-området. EØS-reglene gjelder i alle tilfeller der det er samhandling mellom EU og EØS-land, eller der handelen påvirker handelen i det indre markedet. Da får EØS-avtalens regler om konkurranse anvendelse. For land med EØS-avtale er det kontrollorganet ESA (European Surveillance Authority) som håndhever EØS-reglene.

Selv om nye konkurransekraav har en klar sammenheng med EØS-avtalens regelverk, fikk EØS-avtalen betydning for norsk politikktutforming lenge før den formelt trådte i kraft. Ifølge Dølvik og Ødegård (2004) ble det i forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen og EU-medlemskapet gjennomført omfattende harmoniseringsarbeid til EU-regelverket.

²⁷ I tillegg kommer 26 som arbeider ved den statlige lønnsgarantien. Reduksjonen i bemanning skjer fordi direktoratet samtidig omorganiseres og flere arbeidsoppgaver legges til regionkontorene.

Daværende statsminister Brundtland skrev allerede i 1988 brev til departementene der det framgikk at alle avvik mellom norske og europeiske regler innenfor området som ble omfattet av det indre markedet, skulle begrunnes. Dette var et sterkt politisk signal (Tranøy 2001, i Dølvik og Ødegård 2004:88).

EØS-avtalens konkurranseregler

EØS og EU har stort sett de samme konkurransereglene, og EUs konkurranseregler og institusjoner har forrang framfor nasjonale konkurranseregler og konkurranseinstitusjoner. Den nye norske konkurranseloven er imidlertid totalharmonisert i forhold til EU-regelverket (Dølvik og Ødegård 2004). De strenge konkurransereglene og vilkårene for statlig støtte innenfor EUs indre marked får betydning for staten. Reglene forbyr misbruk av markeds- makt og pålegger landene å sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke virker handelsforhindrende mellom og innen landene. Dette har eksempelvis hatt betydning for Posten, der Postens enerett har vært under justering siden 1997. Postens enerett vil bli fullstendig opphevet 1. januar 2007.

Et viktig prinsipp er fri etableringsrett for virksomheter og lik adgang for deltakelse i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser. Konkurransereglene og EØS-avtalen setter med andre ord begrensninger for statlige støtteordninger, kjøp og eierskap. Det er imidlertid visse unntak. Dølvik og Ødegård (2004) trekker blant annet fram at støtte til å fremme kultur og nasjonal tradisjon er unndratt konkurransereglene. Det samme er offentlig støtte til infrastruktur, som har vært akseptert så lenge det bidrar til utviklingen av det indre markedet. Hvis det offentlige gir godtgjørelse i forbindelse med tjenester av allmenn økonomisk betydning som for Posten og NSB, regnes det heller ikke som statsstøtte. Nasjonale ordninger som primært bare innvirker på lokale markeder, er også unntatt fra fellesskapsreglene (ibid. 2004:88).²⁸

Hastigheten skrus opp

Liberaliseringen skjøt ytterligere fart gjennom vedtak i Det europeiske råd i Lisboa i 2000. Kommisjonen fikk fornyet mandat til å videreføre liberaliseringsprosessen innenfor transport-, energi- og postsektoren. Det er også utarbeidet en handlingsplan fram til 2006. Her står blant annet fullføring av liberaliseringen av markedene for jernbane, luftfart, havnetjenester, energi og post, felles selskapsskatt og mer konkurranse for offentlige innkjøp for tur (Dølvik og Ødegård 2004:91). I Norge har endringene innenfor post og jernbane i hovedsak fulgt kravene i EU-direktivene. EUs reguleringer omfatter i første rekke selve tjenestene. Det er derfor etablert et skille mellom infrastruktur og sluttjenester til bruker. Derfor ble norsk jernbaneverksamhet delt i to: Jernbaneverket skulle ta seg av skinnegangen, mens NSB skulle yte transporttjenester. Poenget er at eventuelle konkurrenter skal ha tilgang til

²⁸ Grensen mellom lovlig og ulovlig tildeling av statsstøtte og investeringer trekkes ved hjelp av markedsinvestorprinsippet. Prinsippet innebærer at tildeling av offentlige midler til foretak som opptre i et konkurransemarked, må gjøres på markedsvilkår. Kjernen i vurderingen er om en fornuftig privat markedsinvestor, som driver virksomhet på normale markedsøkonomiske vilkår, ville ha foretatt en tilsvarende investering/disposisjon. Prinsippet setter rammer rundt statens muligheter til å anvende eierskapet til mål som krever kapitaltilførsel ut fra andre motiver (NOU 2004:7, s. 13).

skinnegangen uavhengig av NSB. Et illustrerende eksempel er den nylig gjennomførte anbudskonkurranse på persontransport på Gjøvikbanen, den første av sitt slag her i landet. Tre selskaper la inn anbud. Samferdselsdepartementet valgte NSB Anbud AS:

«Vinneren av konkurransen gis en enerett til å drive rutegående persontransport med tog som tar på og setter av passasjerer på Gjøvikbanen i perioden fra juni 2006 og ti år framover. Fram til nå har NSB AS vært det eneste selskapet som har mottatt bevilgninger fra staten for å levere persontransporttjenester med tog i Norge.» (Samferdselsdepartementet, pressemelding 30.05.05)

Skillet mellom infrastruktur og sluttjeneste er også gjennomført i andre statlige virksomheter, som da Mesta ble skilt ut fra Vegvesenet i 2003. Og i enkelte tilfeller har det vært et politisk ønske om å forsere liberaliseringen. Ett eksempel er telekommunikasjonssektoren, et annet er Posten, som vi kommer tilbake til.

Et endret syn på statens rolle

Den fjerde drivkraften vi her skal omtale, er knyttet til et endret syn på statens rolle. Naschold (1996) viser for eksempel til at det som gjerne omtales som *fornyelsen* av offentlig sektor, i større eller mindre grad har vært gjennomført i alle OECD-land, og i stor grad fulgt den samme malen, selv om intensiteten har vært varierende. Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor har vært et vesentlig element i denne fornyelsen, og i kjølvannet av dette – liberalisering og økt konkurranse som to viktige bidrag. OECD har her spilt en viktig rolle.

OECD gjennomførte i 1997 en flernasjonalt studie der blant annet effektene av deregulering ble vurdert (NOU 2000:19, vedlegg 1.). En av konklusjonene var:

«I tillegg til effektivitetsforbedringene i selve produksjonen, leder konkurransen med flere tilbydere til at variasjonen i tjenestene blir bedre, kvaliteten blir høyere, det generelle servicenivået mot brukerne bedres og insitamentet til å fremskaffe nye produkter blir sterkere.»

OECD har vært opptatt av de konkurransemessige utfordringer det statlige eierskapet innebærer som følge av rollekonflikter. Det anses som problematisk at eierskapet av store og viktige selskaper forvaltes av de samme departementene som regulerer sektoren (NOU 2004:7, s. 15). En viktig begrunnelse er frykten for at politisk styring skal overskygge konkurransemessige kontrakter, og at fri konkurranse på markedet forhindres.

OECD har også gjennom sitt PUMA-program vært opptatt av å markedsføre New Public Management, og når endringstakten har økt i løpet av 1990-tallet og inn i 2000-tallet, må dette ses i lys av at NPM som styrings- og organiseringsideal har fått stor innflytelse på utformingen av offentlig sektor i en rekke vestlige land.

Fra politisk styring til deregulering og autonomi

NPM kan best beskrives som en sekkebetegnelse som angir prinsipper for god organisering og ledelse, og der forskjellene mellom privat og offentlig sektor skal viskes ut. Økt autonomi og valgmuligheter for statlige virksomheter skal sikre mest mulig effektiv drift.

Det er Christopher Hood som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen New Public Management. I 1991 utga han sin artikkel «A Public Management for All Seasons?», en artikkel som skulle bli en av de mest siterte innenfor forskning omkring statlig og kommunal sektor. Hood (1991) omtalte NPM som både universalistisk i forhold til bruksområde, og apolitisk og dermed fri for ideologi:

«Den nye management-orienterte retningen kunne brukes på tvers av landegrenser, partigrenser, administrative nivå, institusjoner og sektorer.» (Christensen og Læg Reid 1998:32)

Hoods betraktninger om NPM som universalistisk og apolitisk har imidlertid blitt møtt med tung kritikk, men har like fullt hatt stor gjennomslagskraft. I stikkordsform handler NPM om:

- Skille mellom politikk og forvaltning: oppsplitting av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer
- «La ledere lede»: vektlegging av profesjonell og management-orientert ledelse med bruk av ledelsesteknikker hentet fra privat sektor
- Avhierarkisering: økt delegering av beslutningsmyndighet med vekt på fleksibilitet og myndiggjøring
- Mål- og resultatstyring: styring etter klare mål der resultater skal rapporteres, måles og vurderes. Resultatene danner grunnlag for belønnings- og straffesystemer. Kontraktstyring, prestasjonslønn og lønnsdifferensiering er stikkord
- Konkurransen og markedet: internt mellom enheter og avdelinger, og eksternt ved at staten konkurrerer i samme marked som privat sektor, herunder bestiller og utfører, contracting-out, del- og helprivatisering
- Effektiv ressursutnyttelse: kostnadsutt og budsjett disiplin
- Brukerne i sentrum: økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting

Politisk tilbaketrekning

Framfor å styre ved hjelp av direkte politisk kontroll bygger NPM på en retorikk om økt administrativ og forretningsmessig frihet. I dette ligger en generell skepsis mot at politiske ledere skal styre eller intervensere i driften av statlige virksomheter. Vi får en vektlegging av økonomiske indikatorer som gir signaler på hvor godt det politiske styringssystemet virker, snarere enn en vektlegging av indikatorer knyttet til demokratisk styring. I stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken (Christensen og Læg Reid 2001). Desentralisert beslutningsmyndighet finner sted både innenfor og utenfor

statsforvaltningen. Ifølge Læg Reid og medforfattere var det politisk-administrative systemet tidligere preget av en høy grad av gjensidig tillit mellom politiske og administrative ledere (Læg Reid mfl. 2003). Det var en sterk vekt på likhetsverdier og felles holdninger mellom politikere og statsansatte. I løpet av de siste to tiår har dette endret seg i retning av mindre kontroll og økt autonomi, bedre ressursutnyttelse og økt effektivitet. Motstridende mål som økt autonomi, mer skjønn og økt fleksibilitet på den ene siden, og bedre politisk og administrativ kontroll på den andre siden har sjelden blitt diskutert (ibid.).

Avhierarkisering

Offentlige hierarkier betraktes med økende skepsis i løpet av 1990-tallet. Gjennom oppsplitting og utflating skal hierarkiene bygges ned, samtidig som de skal konfronteres mer direkte med markedet og brukerne. På den måten skal effektivitet økes. Dette er en utvikling som er sporbar i kommunal sektor, der tidligere etats- eller sektororganiserte kommuner splittes opp i resultatenheter med ansvar for budsjett- og måloppnåelse. Men også i staten ser vi en utvikling som følger samme prinsipper. I kapittel 3 så vi at horisontale og vertikale flyttinger er gjennomført i statlige virksomheter, og at det i flere tilfeller også er snakk om en kombinasjon av horisontale og vertikale endringer. Begrunnelsen er gjerne rolleblanding i en og samme organisasjon, eller et og samme departement. En oppsplitting i mer uavhengige enheter, strømlinjeformet for hver sin oppgave, er ment å redusere dette problemet. Et eksempel på en slik argumentasjon finner vi i NOU 2004:7, «Statens forretningsmessige eierskap»:

«En rendyrking av roller kan skje horisontalt ved at eierfunksjonen legges i egne enheter som ikke har andre oppgaver som kan stå i konflikt med eierrollen. En slik organisatorisk rendyrking av roller kan påvirke vektleggingen av ulike hensyn og øke legitimiteten ved at rollekonflikter innenfor ett og samme organ reduseres.» (NOU 2004:7, s. 86)

En rendyrking av roller – eller frykten for rollekonflikter mellom eierrollen og tilsynsrollen – var også en viktig begrunnelse for forslagene om uavhengige tilsyn. Økt uavhengighet for tilsynene under departementer som også var ansvarlig for tjenesteproduksjonen, ble sett på som et virkemiddel for å redusere tillits- og troverdighetsproblemer (ibid.). Prinsippet om rendyrking av roller er også en viktig forklaring på at Nærings- og handelsdepartementet i dag er det største eierdepartementet. Overføringen av eierskapet begrunnes blant annet med ønsket om å ha en nøytral eier, og slik sett avskjære en mulig sektorpolitisk innflytelse. Andel selskaper som var sortert under departementet, holdt seg relativt stabilt fram til utgangen av 2000, med om lag 14 selskaper. Ved utgangen av 2004 var dette økt til 21 statselskaper.²⁹

Ledelsens rett til å lede

Samtidig med avhierarkisering og økt delegering finner vi en like kraftig understrekning av såkalt profesjonell ledelse – uttrykt i «ledelsens rett til å lede» i NPM. Det kan derfor hevdes at det ligger en innebygd motsetning her: på den ene siden delegere myndighet nedover

²⁹ Nærings- og handelsdepartementet har endret navn i perioden. I 1990 var navnet Næringsdepartementet, i 1993 Nærings- og energidepartementet, mens Nærings- og handelsdepartementet ble navnet i 1997.

i organisasjonen og på den andre siden styrke toppledelsens rolle. I likhet med den tidligere omtalte motsetningen mellom politisk kontroll og økt autonomi er heller ikke dette et forhold som problematiseres i NPM-litteraturen. Økt handlingsrom og stor ledelsesfrihet skal sikre fleksibilitet og effektiv drift av virksomheten.

Et av kjennetegnene ved den byråkratiske organisasjons ledelsesform er at «alle rent personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen» (Weber 1971:128). Ledere – så vel som ansatte – skal være lett utskiftbare fordi rollene, arbeidsområdene og pliktene på forhånd er klart definerte. Det er først og fremst lederens egenskaper som *fagperson* som vektlegges. Dette står i kontrast til management-ideologien. Det å være faglig dyktig i seg selv er ikke det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen. Videre vektlegges en samstemt toppledelse sterkt. Frakopling fra fag og vekt på helhet i ledelsen kan også relateres til ønsket om å begrense både tillitsvalgte og faggrupperingers makt og innflytelse innenfor organisasjonen. Vektleggingen av styringsretten var også et forhold vi omtalte tidligere i kapitlet, og som vi også kommer tilbake til i kapittel 5. Det kan imidlertid se ut til at dette utvider domenet for hva som oppfattes å være rene lederbeslutninger.

Et viktig ledelsesverktøy innenfor den NPM-inspirerte virksomheten er bruk av kontrakter bestående av fastsatte mål og resultatkrav.

Effektiv styring gjennom mål og resultater

Framfor å rette blikket mot framgangsmåte og regelfølgning vil den NPM-inspirerte organisasjon understreke viktigheten av å nå på forhånd fastsatte mål og resultater gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon. Metoden vil – dersom den innføres – påvirke forholdet mellom ledere og ansatte, og oppgaveløsningen i organisasjonen. Resultatoppfølgingen måles ved hjelp av indikatorer som budsjett-avvik, sykefravær og klager. Men også brukerundersøkelser kan benyttes, der brukertilfredshet får innvirkning på vurderingene.

Innenfor norske kommuner har mål- og resultatstyring fått relativt stor utbredelse. Tre av fire kommuner har innført målstyring i 2004, og om lag 30 prosent av disse på alle tjeneste-områder. Vi finner også at målstyring i utgangspunktet ser ut til å brukes aktivt. Over halvparten av kommunene har i dag spesifiserte forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, kontrakter eller liknende der oppnådde mål og resultater ses i forhold til inngåtte avtaler.³⁰ Vi har ikke tilsvarende data som viser utbredelsen av mål- og resultatstyring for statlige virksomheter. En oppsummering av et utviklingsprosjekt som Statskonsult gjennomførte i samarbeid med Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet i 2003, antyder imidlertid at tilnærmingen innenfor statlige virksomheter har vært mer prøvende og forsiktige. Statskonsult skriver i sin oppsummering:

«Utøvelsen av lederskap skal ha konsekvenser for resultatene som leveres (...). Resultatoppfølgingen av mellomledere i statlig sektor er et forsømt område og bærer preg av å være lite systematisert og formalisert.» (Statskonsult 2003:14, s.4)

I arbeidet med å utprøve mål- og resultatstyring i departementene har Statskonsult innhentet erfaringer fra kommunal sektor. Erfaringene blant kommunale ledere er imidlertid blandet.

³⁰ Dette framgår av Kommunedatabasen som vedlikeholdes av NIBR.

Blant annet er det variasjon med hensyn til om ledere og deres tillitsvalgte har hatt innvirkning på hvilke kriterier som ledere skal måles etter. En leder omtaler systemet slik:

«Vi har resultatavtaler som vi forholder oss til, men budsjettene har vi ingen innflytelse over. Vi – eller de tillitsvalgte – har heller ikke vært med på å utforme resultatavtalene. Toppledelsen ber oss gjerne komme med innspill, men alt er lagt på forhånd og det vi mener, får ingen konsekvenser. Vi måles blant annet på sykefravær. Samtidig skjæres det ned på ressursene. Men rådmannen har bestemt at sykefraværet skal ned.» (Trygstad og Skivenes – under utgivelse)

Som vi skal komme tilbake til i neste avsnitt, blir mål- og resultatstyring i statlige virksomheter vektlagt i politiske handlingsprogram, ikke minst i Bondevik II-regjeringens «Fra ord til handling». Mål- og resultatstyring som viktig virkemiddel framheves også i ulike offentlige utredninger. Spørsmålet er derfor om Statskonsults funn fra 2003 fortsatt er dekkende for statlige virksomheter, eller om vi kan spore en tiltakende bruk i løpet av de siste årene. Dette vil vi forfølge nærmere i casestudiene.

NPMs utbredelse

Det overordnede målet med de mange endringene er å gjøre staten bedre i stand til å utføre sine oppgaver på en effektiv og kvalitativt god måte. Når NPM har fått så vidt stor utbredelse, skulle vi tro at effektene av dette organisasjons- og ledelseskonseptet også er godt dokumentert. Men NPM selv har i liten grad vært gjenstand for evaluering (Christensen og Lægred 2001, Øgård 2000, Politt 1995), og begrunnelsen kan være at bruk av NPM betraktes som den eneste «rette vei». *Hvorfor* NPM har fått status som den rette vei, kan imidlertid forklare på to ulike måter:

Den ene ser NPMs innflytelse som et resultat av et ytre press, der land adopterer internasjonalt dominerende normer og oppfatninger om hvordan offentlig sektor *bør* organiseres. De preger tidsånden og har fått status som dominerende forbilder (Røvik 1998). Ifølge Premfors (1998) har OECDs PUMA-program spilt en viktig rolle. PUMA har markedsført NPM gjennom å framheve to sentrale elementer. For det første har en radikal endring av strukturer og insentiver til både ledere og deres organisasjoner blitt sett som avgjørende for å øke effektiviteten og kvaliteten i offentlig sektor, noe som skjøt fart i løpet av 1990-årene. Det andre elementet innenfor forsknings- og utviklingsprogrammet PUMA var en identifisering av helter og «verstinger». Heltene var de som lå i forkant av utviklingen, deriblant New Zealand, som ble selve symbolet på at NPM nyttet. «Verstingene», eller etterløperne var de umoderne som førte en uopplyst og fullstendig meningsløs kamp mot reformene. Deres mulighet lå i å følge i de ledende nasjonenes fotspor. Slik sett fikk også PUMA klare symbolske assosiasjoner: Bildet av det moderne og det bakstreverske ble etablert.

Den andre forklaringen kan være at NPM betraktes som den optimale løsningen på omfattende substansielle problemer knyttet til produksjon og inntjening. NPM-prinsipper benyttes fordi de løser problemer knyttet til teknologiske endringer og markedskonkurranse i en global økonomi. Denne siste forklaringen gir imidlertid ikke svaret på hvorfor NPM i så liten grad er evaluert som organisasjons- og ledelseskonsept.

Politikk som drivkraft

I europeisk sammenheng ble Norge inntil midten av 1990-tallet omtalt som noe nølende hva gjelder bruk av fristilling og delprivatisering. En begrunnelse som gjerne trekkes fram, er fraværet av økonomisk krise. Som vi omtalte i kapittel 3, har snarere Norge vært preget av en motsatt utvikling; BNP har vært økende i siste halvdel av 1990-tallet og utover. Fristilling og delprivatisering har imidlertid blitt mer merkbart i løpet av 1990-årene også her i landet, og i kapittel 3 så vi at ytterligere fristilling har funnet sted de siste fire årene. I Stortingsmelding nr. 15 (2004–2005), Om konkurransepolitikken, ser vi at liberalisering og økt konkurranse er politisk prioriterte områder:

«Det er en viktig del av Regjeringens moderniseringsprogram å legge til rette for incentiver som fremmer konkurranse og konkurranselignende mekanismer innenfor offentlige tjenester. Konkurransetsetting og for eksempel fritt brukervalg skaper incentiver som stimulerer til konkurranse innen offentlige tjenester. Dette gir økt valgfrihet for den enkelte og bedre offentlige tjenester innenfor gitte budsjetttrammer. I moderniseringen av offentlig sektor skal konkurransemyndighetene være en pådriver.» (s. 8)

Det dreier seg altså om konkurranse og liberalisering som viktige virkemidler for bedre tjenester, og i mindre grad politiske grep i form av klar styring og intervensjon.

Ulike krefter trekker i samme retning

Det politiske klimaet endret seg på slutten av 1970-tallet. Mer høyreorienterte regjeringer tok over makten i flere europeiske land, og kritikken var unison: Offentlig sektor var blitt for stor, for sentralisert og for ineffektiv. Samtidig opplevde flere land en fase med økonomisk stagnasjon og krise. Dette intensiverte presset på offentlig sektor i retning av omorganisering. Endringene – karakterisert av ulike NPM-tiltak – har likevel kommet til uttrykk på forskjellige måter i ulike land. I Storbritannia og New Zealand gikk NPM hånd i hånd med en sterk ideologisk og høyreorientert retning der målet var nedbygging av offentlig sektor i retning av en minimumsstat. I de skandinaviske landene, der sosialdemokratiske partier har stått sterkt, har NPM blitt betraktet som nødvendig virkemiddel for å konsolidere det offentlige kjerneoppgaver for på sikt å øke effektiviteten og styrke virksomheten (Pollitt og Bouckaert 2000).

NPMs gjennomslagskraft kan også til en viss grad relateres til ulike politiske *systemer*. Christensen og Lægred (2001) viser til at land med topartissystemer gjerne har gjennomført mer omfattende reformer enn land med flerpartissystemer. Særlig komplisert kan det bli å få til omfattende endringer med mindretallsregjeringer, som Norge har hatt mesteparten av de siste 30 årene. Innenfor slike systemer får reformene lettere karakter av pragmatiske og skrittvis reformer. Dette kan være en av forklaringene på at det er vanskelig å finne klare politiske skiller med hensyn til ønsket om å modernisere offentlig forvaltning i Norge på 1990-tallet. Etter at Arbeiderpartiet skiftet syn på omorganiseringen av Televerket i perioden 1991 til 1992, har motstanden mot liberalisering vært liten,³¹ og det var relativt bred

³¹ Da Televerkets konkurransevirkosomhet ble skilt ut i eget selskap TBK i 1988, var telemonopolet i realiteten brutt (Dølvik og Ødegård 2004).

politisk enighet da fulliberaliseringen av Televerket ble vedtatt i 1997.³² Det var likevel først i 2000 at det kom et større utredningsarbeid om markedsretting fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (NOU 2000:19).³³ Her finner vi en positiv grunntone overfor konkurranseeksponering:

«De internasjonale erfaringene utvalget har basert seg på, indikerer at anbudskonkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10–30 % (...) Utvalget ser få grunner til at like virkemidler bør fungere vesentlig ulikt mellom Norge og de øvrige landene det ellers er naturlig å sammenlikne seg med, særlig i Norden..» (ibid. 6.1.2)

Utredningen inneholdt imidlertid få konkrete forslag om oppfølgingstiltak (Christensen og Lægread 2001). Etter den tid har det imidlertid kommet flere utredninger der forholdet mellom stat og marked berøres.³⁴

En måte å spore politiske forskjeller er å se på ulike regjeringers handlingsprogram. Vi har begrenset oss til de to siste: «Skritt på veien» – program for fornyelse av offentlig sektor (2001) – forfattet av Stoltenberg-regjeringen, og «Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor» (2002) – forfattet av Bondevik II-regjeringen. Vi finner mange likheter, men det er også noen vesentlige forskjeller.

Likheter og ulikheter

Dokumentene framhever viktige virkemidler i arbeidet med å fornye offentlig sektor. Blant forhold som gis oppmerksomhet i begge fornyelsesprogrammene, er:

- Brukernes behov skal settes i sentrum
- Ressursbruken skal effektiviseres, og det skal gis økt handlingsrom på alle nivåer
- Ressursbruken skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon
- Økt lokal og individuell frihet

Viktige virkemidler for å nå dette er blant annet økende fristilling og autonomi, myndighetsdelegering, opprustning av lederrollen, bruk av mål- og resultatstyring og økt brukermedvirkning og brukerevaluering av offentlige tjenester. De to moderniseringsprogrammene skiller seg imidlertid fra hverandre med hensyn til:

- Grenseoppgangen mellom offentlig og privat sektor
- Konkurransetsetting

³² Kun RV og Sp forsvarte telemonopolet.

³³ Utvalget ble oppnevnt i 1998 under Bondevik I-regjeringen, men la fram sin utredning i juni 2000 under Stoltenberg-regjeringen.

³⁴ Her kan blant annet nevnes St.meld. nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken, NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap, St.meld. nr. 17 (2002-2003): Om statlige tilsyn, NOU (2003:34): Mellom stat og marked.

- Oppmykning av arbeidstidsbestemmelsene
- Harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor

I «Fra ord til handling» finner vi et klart formulert ønske om å foreta en gjennomgang og en klargjøring av «hvor grensene for det offentlige ansvaret bør gå» (s. 4). Mer eksplisitt står det å lese at:

«En friere stilling for kommuner og statlige tjenesteytere, større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der pengene følger brukerne, vil føre til økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Det er i seg selv sunt, og det gjør det også lettere å åpne for konkurranse mellom offentlige og private aktører.»

Dette kan tolkes som en nedtoning av direkte overordnet styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden og valgkanalen og en framheving av indirekte styring ned- enfra gjennom markedet eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter (Christensen og Læg Reid 2001:87). Økte valgmuligheter for brukerne og en dreining av ressursinnsatsen fra administrasjon og til tjenesteyting understrekes imidlertid i begge fornyelsesprogrammene. På denne måten skal økt effektivitet og kvalitet sikres. Derfor kan det hevdes at økt konkurranse er innebygd også i Stoltenberg-regjeringens fornyelsesprogram, men ikke så eksplisitt. Vi finner ingen referanser der til konkurranseutsetting og grenseoppgang mellom offentlig og privat sektor. Det kommer snarere som en konsekvens av rendyrking av roller med en oppsplitting av bestillere og utførere, interne markeder, og eksempelvis fritt sykehusvalg.

Vi finner heller ikke noe uttalt ønske om å myke opp arbeidstidsbestemmelsene eller å harmonisere lønns- og arbeidsvilkårene mellom offentlig og privat sektor i «Skritt på veien». Kanskje er det nettopp i spørsmål som berører lønns- og arbeidsvilkår at vi finner de klareste politiske skillene. Harmonisering av arbeidsvilkårene er et sentralt punkt i ny arbeidsmiljølov og ny tjenestemannslov, og ønsket om harmonisering er en viktig begrunnelse for at ventelønnsordningen for statlig ansatte oppheves fra 1. januar 2006. I både behandlingen av ny arbeidsmiljølov og ny tjenestemannslov har vi sett klare politiske skillelinjer der Fremskrittspartiet har sikret regjeringen flertall. Et annet eksempel på at politikk har betydning, finner vi i eksemplet Posten.

Politikk kan forsure utviklingen – Posten

Vi har tidligere omtalt at Posten er et eksempel på en virksomhet der den teknologiske utviklingen har medført store endringer. Men utviklingen i Posten er også et eksempel på at politikk har betydning.

Postens vei fra forvaltning til forretning har gjennom hele 1990-tallet og inn i et nytt århundre vært oppe til behandling i regjering og storting gjentatte ganger. Endrede rammebetingelser som resultat av økende konkurranse i markedet, teknologiske endringer og økt internasjonalisering har presset fram nye organisatoriske løsninger for å gjøre Posten til en konkurransedyktig markedsaktør med økende inntjening. To hovedmål har vært fram-

- Samfunnspolitiske krav om å opprettholde et landsdekkende servicetilbud, og
- Krav om bedriftsøkonomisk lønnsomhet (Statskonsult 1999:9, vedlegg 7)

Statskonsult mener begge disse målene var tydelig tilstedeværende fra midten av 1980-årene og fram til 1997. Etter dette viser stortingsdokumentene en tendens til en endret vektning, der Samferdselsdepartementet har lagt hovedvekten på de bedriftsøkonomiske målene, mens Samferdselskomiteen har vektlagt de samfunnspolitiske. Dette er også tydelig i den siste stortingsproposisjonen om Posten, der de bedriftsøkonomiske mål er identifiserbare:

«Samferdselsdepartementet meiner at konkurranse stimulerer til betre tenester, auka tenestetilbod og lågare prisar for forbrukarane, også når det gjeld posttenester. Meir effektiv drift av postselskapa og innovasjon/nyskaping kan i sin tur drive fram økonomisk vekst og dynamikk både i postsektoren og andre bransjar.» (St.prp. nr. 34 (2004–2005), s. 10)

Stortingsproposisjonen møtte motstand i Samferdselskomiteen, der mindretallet nettopp fryktet at de samfunnspolitiske kravene ville bli skadelidende.

En nødvendig framskynding?

Sett fra et rød-grønt politisk ståsted medførte forslaget om full liberalisering bekymring. Til tross for at det i EUs postdirektiv legges opp til full konkurranse i postmarkedene innen EU og EØS-området fra 2009 (St.meld. nr. 15 (2004–2005) s. 8), er det ikke fastsatt noen *endelig* dato for å avvikle eneretten. Enkelte land har likevel vedtatt å forsere utviklingen. Tyskland har satt 1. januar 2008 som dato for å fjerne all enerett for Deutsche Post, mens Storbritannia har vedtatt full liberalisering fra 1. januar 2006 (Postens omstilling 5/2005). Og også i stortingsproposisjonen var det lagt opp til en framskyndelse av oppheving av Postens enerett. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte imot regjeringens forslag, og bakgrunnen var blant annet at liberaliseringen kan være en trussel mot like tjenester og godt tilbud uavhengig av bosted:

«Desse medlemene meiner at Regjeringa med denne proposisjonen bryt med den postpolitiske målsettinga. Desse medlemene vil difor gå mot forslaget om å avvikle Posten Norge AS sin enerett frå 1. januar 2007.» (Inst. S. nr. 132 (2004–2005) Merknader frå Komiteen)

Forslaget ble vedtatt og full liberalisering vil være et faktum fra 1. januar 2007. Vedtaket betyr at private aktører kan konkurrere i hele det norske postmarkedet. I dag har Posten Norge enerett på adressert post opp til 100 gram. Fra 1. januar 2006 reduseres denne grensen til 50 gram. Men det var også partier som ønsket å gå enda lenger. Fremskrittspartiet foreslo en overføring av eierskapet til Nærings- og handelsdepartementet. Forslaget ble ikke vedtatt, men er et ønske som også har vært fremmet av den tidligere konsernsjefen i Posten. Ekspedisjonssjefen i Samferdselsdepartementet kommenterte dette slik til Dagens Næringsliv i februar 2005: «Det ligger i kortene at vurdering av eierskapet følger med når Stortinget behandler liberaliseringen i postmarkedet.» Ekspedisjonssjefen viser videre til at statlige selskaper gjerne overføres til Næringsdepartementet når virksomhetenes samfunnsmessige karakter endres i mer bedriftsøkonomisk retning (DN, 22.02.05). Samferdselsministeren

var negativ til et slikt eierskapsskifte, og begrunnet dette med at Posten fortsatt har en viktig funksjon i sektorpolitikken (DN 03.03.05). Eksemplet med Posten viser imidlertid at politikk spiller en rolle.

Stans privatiseringen – bakstreversk og umoderne?

Under SVs landsmøte i 2005 ble partiets handlingsprogram og «Ti forslag til ny kurs» lansert. Her heter det blant annet under punktet om «Stans privatiseringen»:³⁵

«SV sier nei til privatisering og konkurranseutsetting av offentlige oppgaver. Velferdsstaten må bygges ut, ikke ned. SV vil gi makt og ansvar tilbake til de folkevalgte og styrke offentlig eierskap. En styrket kommuneøkonomi er et ufravikelig mål og en viktig strategi mot privatisering.»

Forslaget ble møtt med kommentarer som «bakstreversk» og «forhistorisk». Det interessante i denne sammenheng er ikke SVs politiske budskap, men snarere hvordan kommentarene i ettertid avviser forslaget ved å vise til «en naturlig utvikling» i retning av stadig mer fristilling, liberalisering og konkurranse som «den rette vei». Bernt Aardal kommenterte SVs forslag og de mange reaksjonene i Morgenbladet i april 2005. Han finner ingen tegn på at befolkningen er sterkt imot offentlige inngrep:

«Andelen som vil øke statlig næringslivskontroll er gått litt ned fra 1997, men ikke mye. Andelen som var positive til statseie, var mye lavere på 1980-tallet. Så selv om det er likheter i politikken når det gjelder markedsliberalisering og salg av statsbedrifter da og i dag, kan man ikke si at det er noen opinion som står på barrikadene og krever. (...) Denne forestillingen om at utviklingen går bare en vei, det er helt feil. Det å skru klokken tilbake, altså å endre kurs, er noe politikere hele tiden gjør når de overtar makten fra politiske motstandere.»

Grønlie (2001) har reflektert over endringene i staten og fraværet av politisk debatt. Han påpeker at mens fristilling tidligere var et redskap for statsekspansjon og overordnet statlig styring, ser vi i dag en sterk markedstilpasning og eliminering av styringsinstrumenter. Slik sett er dagens styrings- og forvaltningspolitikk «ny». Han trekker også fram at det er nytt at styrings- og forvaltningspolitikken i så sterk grad innebærer en tilpasning til internasjonalt dominerende styrings- og forvaltningspolitiske trender. Og at det er nytt at det i så liten grad føres en prinsipiell styrings- og forvaltningspolitisk debatt med utgangspunkt i de spenninger og verdier politikken så sterkt griper inn i:

«Tilpasningen til den internasjonale markedsliberalismen er tillagt et nærmest deterministisk preg: Norge må tilpasse seg uansett. Det er selvsagt riktig at dominerende internasjonale utviklingstrekk legger sterke føringer på norsk politikk. Det er likevel forbausende at det er så liten politisk interesse for å diskutere grensene – og mulighetene – for en nasjonal folkestyrt styrings- og forvaltningspolitikk i en internasjonalsert verden.» (ibid. s. 66)

³⁵ SVs handlingsprogram 2005–2009, Kapittel 2 SVs alternativ – «Ti forslag til ny kurs».

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på utviklingen innenfor staten i lys av ulike drivkrefter. Vi har sett at teknologisk utvikling, utflytting av virksomheter, nye konkurransekra, nytt syn på statens rolle og politikk har betydning. Som vi har sett i tilfellet Posten, og som vi også har kommentert underveis, er imidlertid drivkreftene ikke gjensidig utelukkende. Det synes snarere som at de trekker i samme retning. Eksempelvis har vi sett at utflytting av statlige virksomheter sjelden er utflyttingsgrunn alene. Statlige utflyttinger eller nyetableringer er også gjerne ledd i et ønske om å foreta visse interne organisatoriske endringer, eller foreta større strukturelle grep. På samme måte har vi sett at den teknologiske utviklingen har åpnet for liberalisering, og at politikk til tider kan framskynde effekten av nye konkurransekra. På samme tid som vi i kapittel 3 omtalte 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. Vi har omtalt at det første større utredningsarbeidet om markedsretting kom i 2000. Etter den tid 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 ytterligere grepet både i faktisk og teoretisk forstand i løpet av de første årene i det nye årtusen.

Kapittel 5 Omstillingenes effekter

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilken betydning omstillingene har hatt for arbeidstakerne innenfor statlig virksomhet. Det er av særlig interesse å synliggjøre hvorvidt omstilling påvirker arbeidstakernes opplevelse av arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og innflytelse. Siden vi benytter oss av tilgjengelige levekårsdata, vil vår framstilling være begrenset i forhold til både dybde og omfang. Vi forsøker imidlertid å vise en utvikling over tid, samtidig som vi også sammenlikner arbeidstakere i statlig sektor med arbeidstakere innenfor kommunal og privat sektor. Vi spør blant annet:

- I hvilken grad er arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet og arbeidspress i endring? Skiller statlige arbeidstakere seg ut i forhold til arbeidstakere i privat og kommunal sektor?
- Hvordan vurderes arbeidsmiljøet, og i hvilken grad kan vurderingene relateres til omstilling?
- Opplever arbeidstakere økt ansvar og økt innflytelse som følge av endringene?

Problemstillingene vil bli belyst ved hjelp av data fra SSBs levekårsanalyser for 1996, 2000 og 2003.³⁶ I tillegg benytter vi annen tilgjengelig statistikk, som vil bli kommentert fortløpende i teksten. Vi starter med å se på utviklingen i arbeidsledigheten innenfor offentlig sektor.

Økt arbeidsledighet innenfor offentlig sektor

Arbeidsledigheten i Norge økte for alle yrkesgrupper i perioden 2001 til 2004, men økningen var størst innen administrative og humanistiske yrker, som blant annet saksbehandlere og ledere i offentlig sektor, hvor ledigheten nesten ble fordoblet i perioden (Aetat, nr. 1. 2005). Også antall undersysselsatte har økt. Undersysselsatte er deltidssysselsatte som ønsker mer arbeid og SSBs Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) viser at antallet økte fra 97 000 i 1. kvartal 2004 til 109 000 i 1. kvartal 2005. Tallet har aldri vært høyere siden AKU startet å måle undersyssetningen i 1989. Som andel av alle deltidssysselsatte utgjorde undersyssetningen 17,6 prosent i 1. kvartal, mot 15,6 prosent året før. Over 60 prosent av de undersysselsatte jobber innenfor helse- og sosialtjenester, samt varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet. Det er også innenfor de samme to næringsgruppene at vi finner de fleste deltidssysselsatte.³⁷

³⁶ Antall respondenter innenfor statlig forvaltning er i 1996 202, 2000 242 og 2003 349.

³⁷ <http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/aku/art-2005-05-04-01.html>

For offentlig sektor viser tall fra Statistisk sentralbyrå en betydelig nedgang i antall sysselsatte ledere de siste to årene, mens sysselsettingen blant saksbehandlere har vist en mer stabil utvikling. Arbeidsledigheten har også økt sterkt blant personer med bakgrunn fra helse, pleie og omsorg; fortrinnsvis innenfor gruppen «annet pleie- og omsorgspersonale», som har gått betydelig ned de siste par årene. Sykepleiere og hjelpepleiere/omsorgsarbeidere har imidlertid fortsatt en betydelig vekst.³⁸ Men til tross for ledighetsvekst og høyere ledighetsnivå er det fortsatt lav ledighet innen offentlig sektor. Likevel har ikke offentlige virksomheter tatt del i veksten på samme måte som ved tidligere konjunkturoppganger. Dette får konsekvenser for sysselsettingen innenfor produksjon av tjenester som tradisjonelt har blitt utført i offentlig sektor. Ledigheten gikk totalt ned med fem prosent fra januar 2004 til januar 2005. I samme periode økte ledigheten innen helse, pleie og omsorg og undervisningsarbeid med henholdsvis åtte og fire prosent (Aetat nr. 1, 2005:20).³⁹

Helse, pleie og omsorg

Ledigheten for yrkesgrupper innen helse, pleie og omsorg har økt kontinuerlig siden januar 2001 til januar 2005. I yrkesgruppen «annet pleiepersonell» var 4,2 prosent av arbeidsstyrken – eller 7300 personer – registrert som ledige i januar 2005. Det er flest ufaglærte arbeidsledige, eksempelvis pleieassistenter.

Undervisningspersonell

Ledigheten for personer med yrkesbakgrunn fra undervisningsarbeid har lagt seg på et høyere nivå enn for to til tre år siden. I januar 2005 var det flest antall ledige i gruppen «annet undervisningspersonale», som omfatter lærere/lektorer i videregående skole, universitets- og høyskolelærere/lektorer og spesiallærere. I alt er 1200 registrert ledige i denne gruppen.

Administrativt og humanistisk arbeid

Også ledigheten innen administrativt og humanistisk arbeid har lagt seg på et høyere nivå enn tidligere. Her finner vi yrkesgrupper som sysselsetter mange personer i offentlig sektor, og flest ledige finner vi innen underholdning og informasjon⁴⁰ og administrative ledere med henholdsvis 3,2 og 3,1 prosent av arbeidsstyrken. Administrative ledere var den største gruppen målt i absolutte tall, med 5400 helt ledige arbeidssøkere i perioden januar 2004 til januar 2005. Et trekk ved utviklingen i statlig sektor, og som vi omtalte i kapittel 4, er nettopp nedbygging av ledernivåer, og dette kan være *en* av flere forklaringer på at andelen ledige med bakgrunn som administrative ledere har økt.

³⁸ Aetat har ikke informasjon om hvilke bedrifter/virksomheter arbeidssøkerne eventuelt kommer fra. Informasjonen er basert på arbeidstakernes yrkesbakgrunn. Offentlig sektor utgjør yrker hvor ansatte jobber i offentlig virksomhet, eller hvor det offentlige er med på å finansiere virksomheten.

³⁹ Data fra følgende tre avsnitt er hentet fra Aetat nr. 1, 2005.

⁴⁰ Underholdning og informasjon omfatter blant annet dekoratører, designere, informasjonsmedarbeidere, journalister og bibliotekarer.

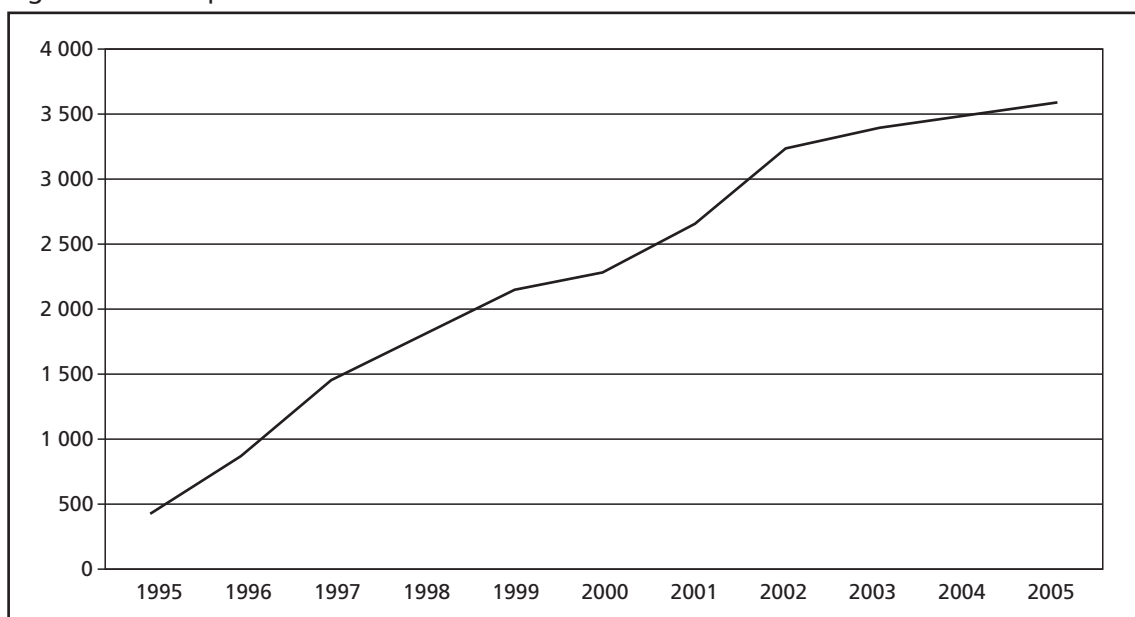
Ventelønn

For statlig ansatte som blir overtallige, har ventelønnsordningen fungert som et slags sikkerhetsnett – en økonomisk inntektssikring for tjenestemenn som blir oppsagt på grunn av at arbeidet faller bort, enten på grunn av nedbemanning eller omorganisering, sykdom eller manglende kvalifikasjoner.⁴¹ Ventelønnsordningen er et alternativ til arbeidsledighetstrygd og har vært regulert i gjeldende tjenestemannslov § 13. Kravet for å kunne få ventelønn har vært at arbeidstakerne må ha vært fast ansatt i to år. Ventelønnsordningen omfatter også ansatte i enkelte statlige virksomheter som er omdannet til statsforetak, særlovsselskap og liknende, selv om disse for øvrig ikke er omfattet av tjenestemannsordningen etter omdanningen. I figur 5.1 ser vi utviklingen av personer på ventelønn i perioden 1995 til 2005.

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. I tillegg finner vi personer med bakgrunn fra blant annet NSB, Forsvaret, Norsk Polarinstitut, Konkurransetilsynet og statlige høyskoler (Aetat 2005, nr. 1 s. 32). Antall personer på ventelønn innenfor det statlige tariffområdet er på om lag 450 arbeidstakere, eller ti prosent av det totale antallet (Ot.prp. nr. 67 (2004–2005) s. 20). Det betyr at majoriteten av dem som mottar ventelønn, har arbeidet i virksomheter som er fristilt som følge av liberaliseringen i staten.

Mulighetene for å motta ventelønn er ikke kun knyttet til bestemmelsen om to års tjenestetid i staten, den er også relatert til alder. Det kan imidlertid ikke utbetales ventelønn for flere år enn man har sammenhengende tjeneste i staten. Fram til 1. januar 2005 var den maksimale periode inntil 17 år.

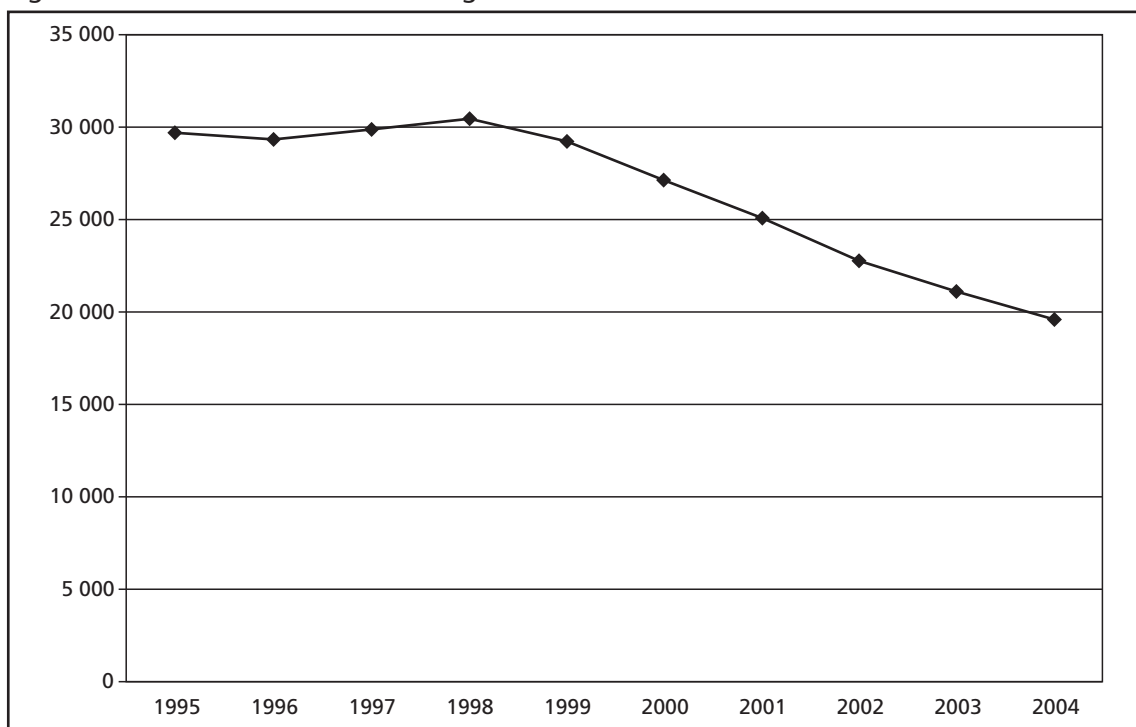
Figur 5.1 Antall personer med rett til ventelønn fra 1995 til 2005



Kilde: Aetat

⁴¹ Andre oppsigelsesgrunner, avskjed eller egen oppsigelse gir ikke rett til ventelønn.

Figur 5.2 Antall ansatte i Posten Norge BA/AS 1995 – 2004



Tall fra Aetat viser at 88 prosent av arbeidssøkerne med ventelønn er over 50 år. Den tilsvarende andelen for ordinære arbeidssøkere er 18 prosent. Videre har 83 prosent av ventelønns-mottakerne utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå. Den tilsvarende andelen for arbeidssøkere generelt er 73 prosent. Vi finner også at arbeidssøkere på ventelønn med yrkespraksis fra merkantilt og humanistisk arbeid er overrepresentert sett i forhold til andelen i disse gruppene i arbeidssøkere generelt. Eksempelvis har 43 prosent merkantil bakgrunn, og mange av disse har bakgrunn som postsorterere, postbud, kontormedarbeidere, økonomimedarbeidere eller sekretærer i Posten (Aetat nr. 1, 2005). I kapittel 4 omtalte vi at endringene i Posten har medført en sterk reduksjon av antall årsverk. Dette framgår i figur 5.2.

Våre data forteller oss ikke hvor mange av dem som er på ventelønn i 2004, som opprinnelig arbeidet i Posten i 1995, men i tråd med opplysninger fra Aetat er det rimelig å forvente at en viss andel av de opprinnelige postmedarbeiderne i dag er på ventelønn.

Ifølge Aetat er personer på ventelønn arbeidssøkere i betydelig lengre tid enn andre arbeidssøkere, og arbeidssøkere i 50- eller 60-årene på ventelønn går sjeldnere over i arbeid enn yngre mottakere (s. 30). Analyser viser at dette har sammenheng med forhold som alder, arbeidssøkervarigheten og arbeidssøkerstatus.

Ny tjenestemannslov ble vedtatt i Stortinget våren 2005 med regjeringspartienes og Framskrittspartiets stemmer, og loven vil tre i kraft fra 1. januar 2006. Fra den tid opphører også ventelønnsordningen, dog med visse overgangsordninger. Arbeidstakerorganisasjonene var kritiske til oppheving av ventelønnsordningen. I en felles høringsuttalelse framholder LO Stat, YS og UHO blant annet:

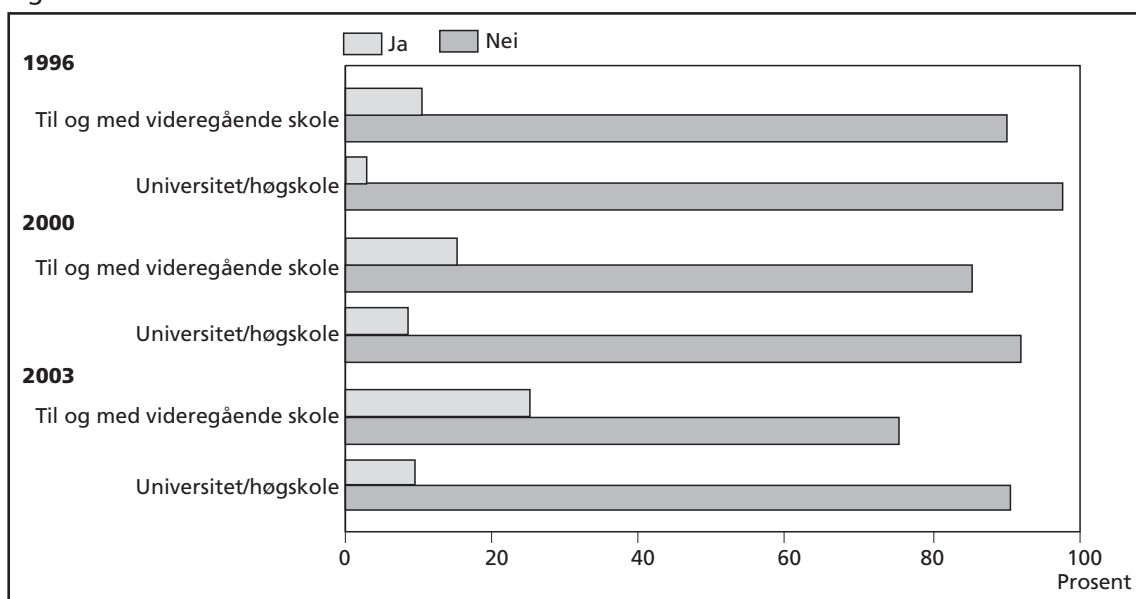
«Ved å fjerne ventelønnsordningen og sikkerhetsnett, vil selve tryggheten i omstillingsprosessen bli rammet, som igjen vil redusere mulighetene for vellykkede omstillinger.» (Ot.prp. nr. 67 (2004–2005), kapittel 5)

Jobbsikkerhet

Vi har sett at arbeidsledigheten har økt i offentlig sektor. Dette er blant annet knyttet til store omstillinger som har vært gjennomført. Men i hvilken grad påvirker omstillingene arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet? For å besvare dette og relaterte spørsmål vender vi oss mot SSBs levekårsanalyse. Her er respondentene spurt om de har vært igjennom større omorganiseringer i løpet av de siste to årene. I alt har 44 prosent av de i statlig sektor svart ja på dette spørsmålet.⁴² Med hensyn til jobbsikkerhet tar vi utgangspunkt i utviklingen i løpet av en tidsperiode fra 1996 til 2003. Vi finner at andelen arbeidstakere i statlige virksomheter som frykter å miste jobben, har økt i perioden. I 1996 svarte sju prosent at de opplevde å stå i fare for å miste jobben. Den tilsvarende andelen i 2003 er 14 prosent. Det er også flere i denne sektoren enn i privat og kommunal sektor, selv om forskjellene mellom privat og statlig sektor er svært liten. I figur 5.3 ser vi hvordan fordelingen blir når vi trekker inn utdanningsnivå.

Det er først og fremst arbeidstakere med utdannelse opp til og med videregående nivå som svarer at de frykter å miste jobben. Vi ser også her en økning år for år, og sett i forhold til 1996 er det 15 prosent flere som svarer dette i 2003. Vi ser også at arbeidstakere på universitets- og høghskolenivå i større grad frykter å miste jobben i 2003 enn i 1996, men her er økningen mindre markant. Dataene indikerer imidlertid at jobbusikkerhet har blitt et

Figur 5.3 Fare for å miste arbeidet



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

⁴² Vi vet imidlertid ikke hvilken type omorganisering som er gjennomført.

mer omfattende problem i 2003. Det er rimelig å relatere dette til minst to ulike forklaringer. I kapittel fire omtalte vi at den teknologiske utviklingen har påvirket behovet for kompetanse hos arbeidstakere. Behovet for ny kompetanse vil trolig særlig oppleves som en trussel av arbeidstakere med lav formell utdanning. I staten utgjorde arbeidstakere med utdanning lavere enn universitets- og høgskolenivå 34 prosent av arbeidsstokken i 2003. Mange av disse vil også være eldre arbeidstakere. Det er rimelig å anta at disse arbeidstakerne opplever en større frykt enn arbeidstakere med høyere formell utdanning. Vi har også sett at personer med yrkeserfaring innenfor merkantile yrker er overrepresentert blant dem som går på ventelønn.

Den andre mulige forklaringen som her kan slå ut på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, er konkurranseutsetting. Områdene for konkurranseutsetting vil særlig være relatert til arbeidsoppgaver som befinner seg utenfor selve kjerneområdet i staten – eller sagt med andre ord – der man ikke trenger spisskompetanse i forhold til lov- og regelverk eller til tjenestens art. Det er rimelig å anta at konkurranseutsetting er koblet til områder der arbeidstakere med lav formell utdanning er sysselsatt.

Dersom vi ser på frykten for å miste jobben for arbeidstakere som har vært igjennom større omorganiseringer de siste to år, sammenliknet med øvrige arbeidstakere i staten, finner vi en svak tendens til at arbeidstakere i førstnevnte gruppe i noe større grad frykter å miste arbeidet; 18 versus 13 prosent. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Opplevelse av arbeidsbelastning

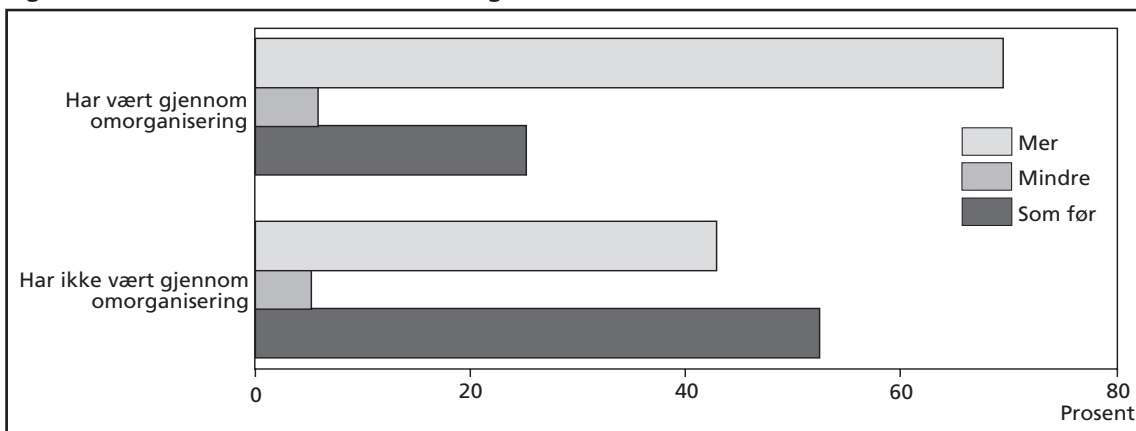
Vi vet at effektivisering har vært en viktig begrunnelse for de endringene som har vært gjennomført i statlige virksomheter. Økt effektivitet har vært et av målene når virksomheter bygger ned hierarkier og delegerer myndighet. Slik skal beslutningsprosessene effektiviseres og penger og tid spares. Vi skal i dette avsnittet se nærmere på arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmengde, tidsfrister, tidspress og nye mestringskrav. Der data har vært tilgjengelig, gjør vi analyser av forholdene i 1996, 2000 og 2003. Ellers benytter vi data fra 2003.

Arbeidsmengde

Er det slik at statlige arbeidstakere opplever en økning i mengden arbeid som skal håndteres? Økt arbeidsmengde trenger ikke nødvendigvis å være negativt. Det vil trolig være avhengig av forhold som tilstrekkelig med tid og kompetanse til å utføre oppgavene. Vi ser først om respondentene mener at de har mer eller mindre arbeidsmengde på målingstidspunktet sammenliknet med situasjonen for to år siden. For hele utvalget under ett svarer 54 prosent at de har fått mer, 5 prosent at de har fått mindre og 41 prosent at arbeidsmengden er som før. En del av respondentene har imidlertid vært igjennom større omorganiseringer de siste to årene. I figur 5.4 kan vi sammenlikne vurderingen av arbeidsmengde for ansatte som både har opplevd omorganisering og arbeidstakere som ikke har det.

Generelt svarer statlig ansatte at de har fått økt arbeidsmengde, men vi ser at det er vesentlig flere av de ansatte som har vært igjennom omorganisering som svarer dette enn

Figur 5.4 Mer eller mindre arbeidsmengde?



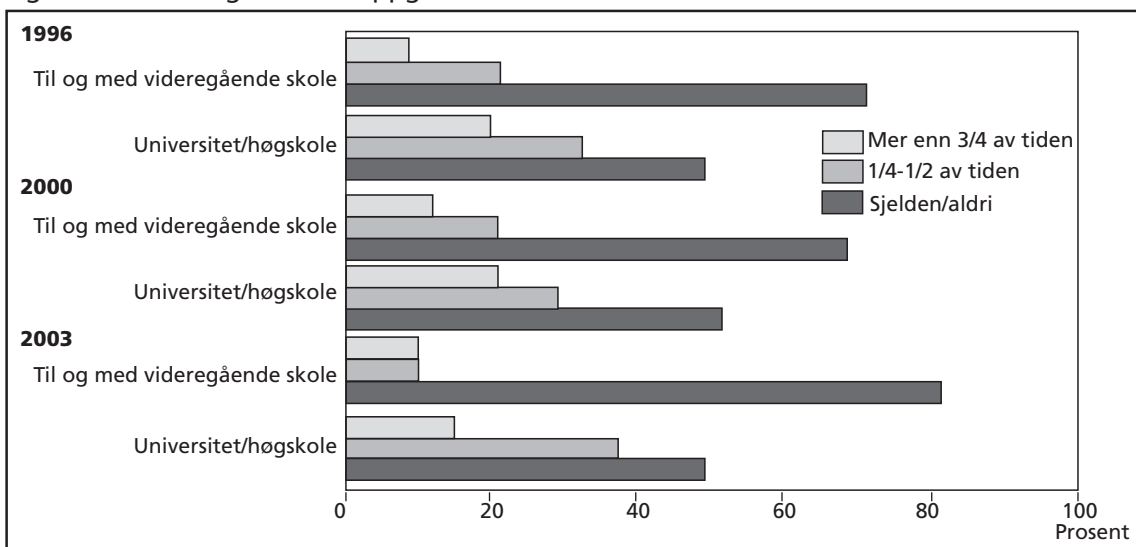
Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

øvrige arbeidstakere – 69 versus 43 prosent. Men oppleves den økte arbeidsmengden som belastende?

Generelt svarer rundt 13 prosent av de ansatte at de har for mange arbeidsoppgaver tre fjerdedeler av tiden eller mer, men andelen er ikke økende for statens del i perioden 1996 til 2003. Det er imidlertid interessant at arbeidstakere i staten i større grad svarer dette enn ansatte i kommunal og privat sektor. Dersom vi ser på utdanningsnivå, får vi også noen interessante forskjeller som varierer over år.

Vi ser en tendens til at ansatte med universitets- og høyskoleutdanning i noe større grad opplever arbeidsoppgavene som for mange. I 2003 ser vi at i overkant av 80 prosent av respondentene med utdanning under høyskolenivå svarer «sjelden/aldri» på dette spørsmålet. I gruppen av respondenter med universitets- eller høyskoleutdanning er den tilsvarende andel på om lag 50 prosent. Figur 5.5 viser også at flere i førstnevnte gruppe svarer sjelden/aldri på dette spørsmålet i 2003 enn i 1996. Opplevelsen av for mye arbeid ser altså ut til å være relatert til utdanningsnivå, men det kan også være andre forhold som spiller inn, og som vi her ikke får kontrollert for.

Figur 5.5 For mange arbeidsoppgaver?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

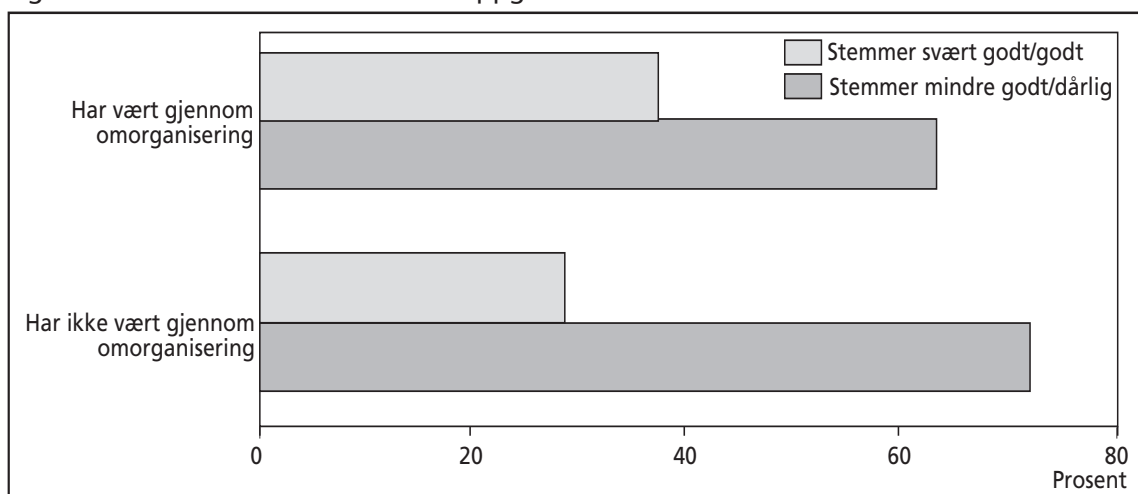
I hvilken grad påvirker omorganisering opplevelsen av arbeidsmengde? Andelen som svarer at de har for mange oppgaver i mer enn tre fjerdedeler av tiden, er større blant dem som har vært igjennom omorganiseringer enn øvrige arbeidstakere – her er andelen som opplever dette 16 prosent versus 10 prosent. Selv om vi skal være forsiktig med tolkningene, kan det synes som om arbeidsmengden intensiveres ved omorganiseringer. Dette inntrykket forsterkes når vi ser nærmere på ulike aspekter ved tid.

Tid som knapphetsfaktor

Tidsknapphet er nært relatert til faktorer som stress og slitasje (Forseth 2000). I levekårsanalysen for 2003 er det stilt spørsmål som blant annet berører tidsfrister, tid til å utføre arbeidsoppgaver og bruk av overtid. I avsnittet foran så vi at opplevelsen av for mye arbeid er mer hyppig for arbeidstakere som har vært igjennom omorganiseringer. I figur 5.6 ser vi at omorganisering også spiller inn på hvorvidt man opplever å ha nok tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte.

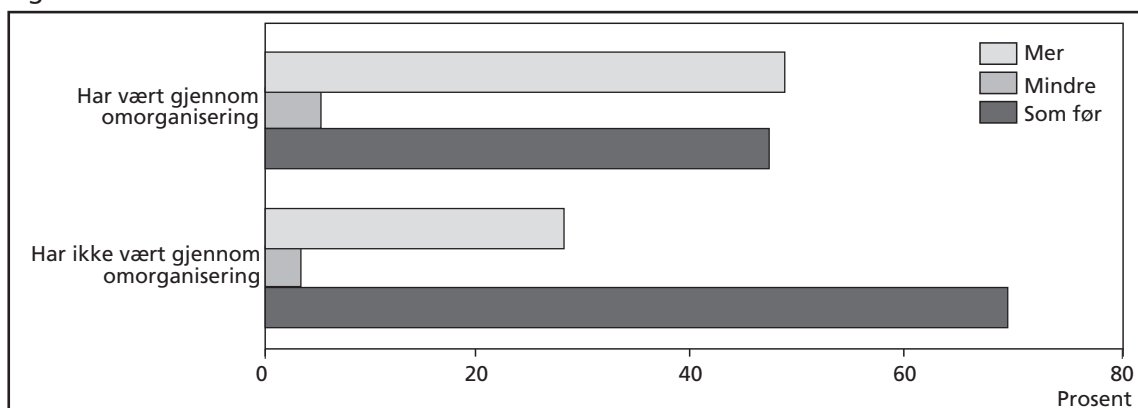
Dersom vi ser hele utvalget under ett, svarer 32 prosent at de ikke har tilstrekkelig med tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte. Vi ser at andelen er større for arbeids-

Figur 5.6 Ikke tid til å utføre arbeidsoppgavene?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 5.7 Mer eller mindre stramme tidsfrister?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

takere som har vært igjennom omorganisering. Det skiller om lag ni prosent mellom de to gruppene. I figur 5.7 ser vi også at omorganisering har medført strammere tidsfrister.

Vi ser at opplevelsen av tidsfrister synes å ha sammenheng med omorganisering. Det er langt flere i virksomheter som har vært under omorganisering, som svarer at tidsfristene har blitt strammere i løpet av de to siste årene (i overkant av 48 prosent), enn vi ser for øvrige arbeidstakere (knappe 28 prosent). Omorganisering ser også ut til å medføre mer overtidsbruk. Mens elleve prosent av arbeidstakere som ikke har vært igjennom omorganisering, svarer at det har blitt mer overtidsbruk, svarer 28 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, det samme.

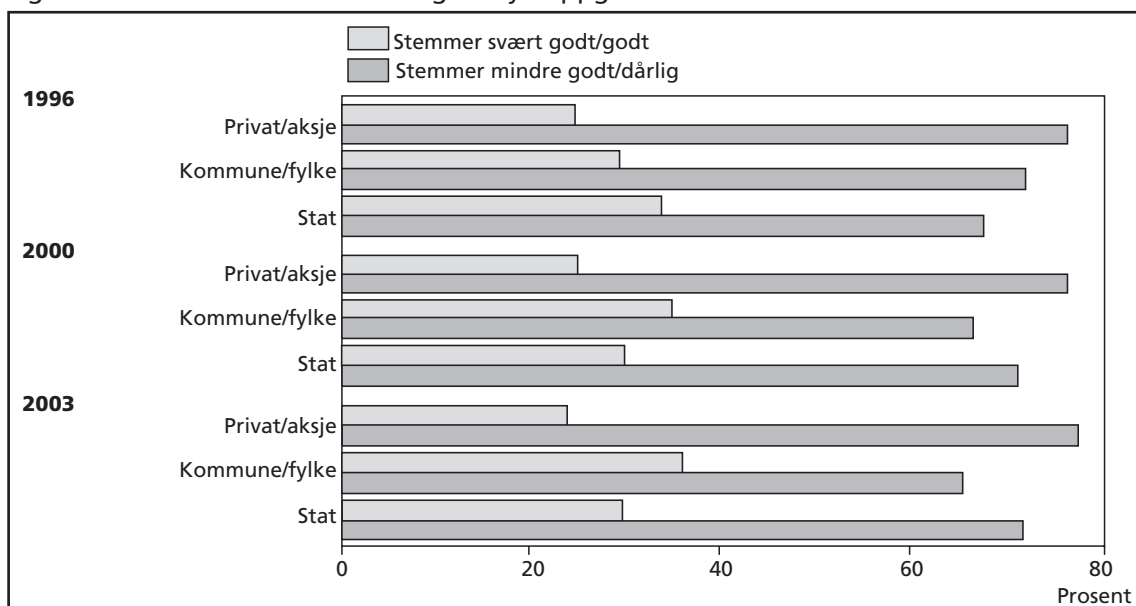
Det kan derfor se ut til at omorganisering øker opplevelsen av tidspress. I kombinasjon med økt arbeidsmengde kan dette medføre slitasje på arbeidstakerne. Innenfor kommunal sektor viser en undersøkelse innenfor pleie- og omsorgssektoren at ansvar for nye arbeidsoppgaver kombinert med knapp tid, har innvirkning på arbeidstakernes opplevelse av trivsel, mestring og sykefravær (Sollund 2004). Våre data gir oss ikke mulighet for å avdekke en tilsvarende sammenheng her, men det er sammenhenger det vil være naturlig å søke å avdekke i denne undersøkelsens andre fase.

Levekårsanalysen forteller også at bruk av overtid har blitt mer hyppig i privat og statlig sektor de siste to årene forut for 2003. Innenfor disse sektorene mener rundt 19 prosent av arbeidstakerne at det har blitt mer overtid. De tilsvarende tallene for kommunal sektor er tolv prosent.

Mestring

Det vil være naturlig å anta at omorganisering av statlige virksomheter også bringer med seg endringer i arbeidsoppgaver og nye krav til hvordan arbeidsoppgavene utføres. I figur 5.8 gir vi først et generelt bilde av hvordan kravene til mestring av nye oppgaver fordeler seg mellom privat, kommunal og statlig sektor, og hvordan dette har utviklet seg over tid.

Figur 5.8 For store krav til mestring av nye oppgaver? Delt etter sektorer



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

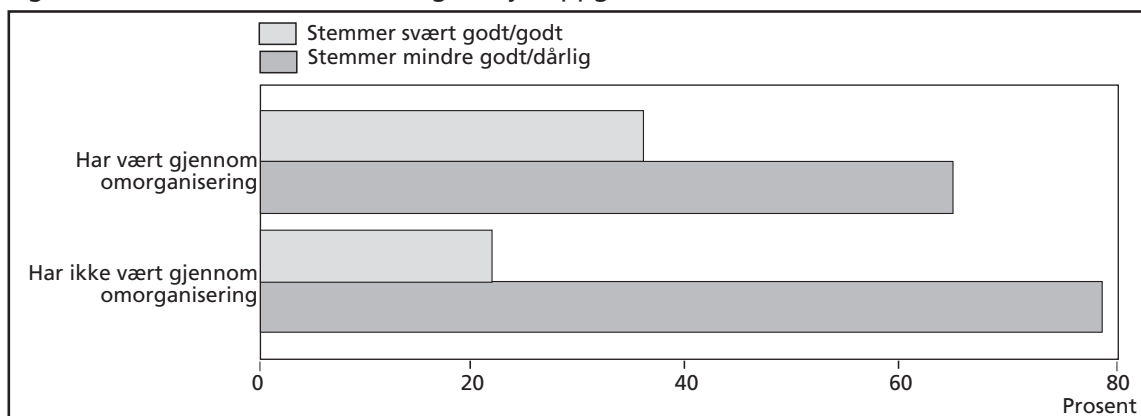
Ser man de tre sektorene under ett, framgår det at ansatte i privat sektor opplever minst press med hensyn til for store krav til mestring av nye arbeidsoppgaver. Arbeidstakere i denne sektoren opplever heller ikke arbeidssituasjonen som endret i perioden 1996 til 2003. Derimot kan det se ut som om ansatte i kommunal sektor generelt har opplevd et økende press i den samme perioden. Statlig sektor har ikke opplevd et økende arbeidspress når det gjelder mestring av nye oppgaver.

Disse tallene skjuler eventuelle effekter av omorganiseringer. Man kan forestille seg at omorganiseringsprosesser gir seg utslag i et økt krav for de ansatte til å beherske nye oppgaver, og derfor at kravene som stilles til mestring av nye oppgaver, også øker. Denne antakelsen bekreftes i figur 5.9.

Figuren viser at statlig ansatte som har vært igjennom omorganisering i betydelig større grad enn andre, opplever at arbeidsgiver stiller for store krav til mestring av nye oppgaver; 36 versus 22 prosent. For store krav til mestring er relatert til opplæring, men også til tid. I kapittel 4 omtalte vi at kravet til kompetanse er endret i mange virksomheter, grunnet teknologisk utvikling, og vi brukte skatteetaten som eksempel. Dette ble særlig tydelig i forbindelse med skatteoppjøret i 2005, der det kom fram at både tidspress og manglende opplæring i etaten er et problem.

NRK gjennomførte i april en spørreundersøkelse blant 15 av landets 99 likningskontor. Resultatene var urovekkende. Det ble gitt feil svar i 37 prosent av tilfellene, og ingen svar i ytterligere sju prosent. Bente Holt, nestleder i Norsk Tjenestemannslag, Skatt forklarte til NRK at feil svar på spørsmål om selvangivelsen skyldes at ansatte på likningskontoret kan reglene for dårlig fordi «de ansatte får for liten tid til å sette seg inn i nye regler». Skattedirektør Bjarne Hope kommenterer feilene med at skattereglene er kompliserte, men at «ansatte på likningskontorene har plikt til å være godt nok oppdaterte til å kunne gi riktige svar.» (NRK.no, 27.04.05).

Figur 5.9 For store krav til mestring av nye oppgaver?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Arbeidsmiljø og endring over tid

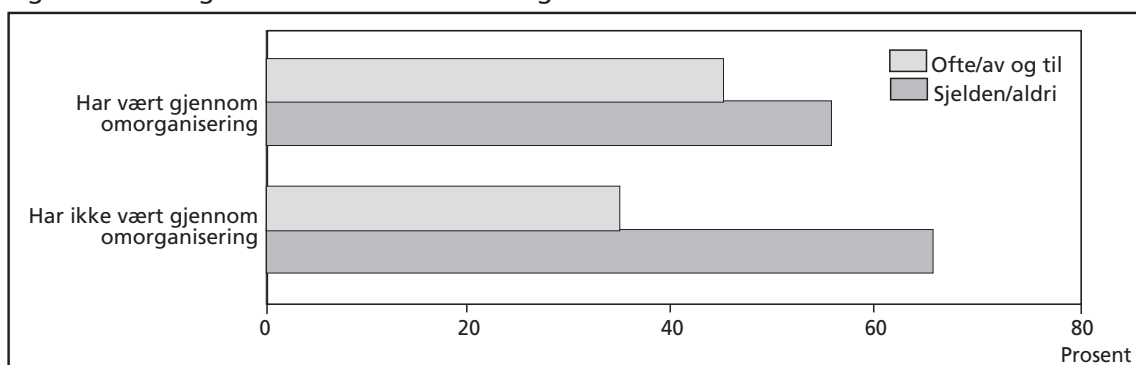
Levekårsundersøkelser viser at når en spør om sosialt miljø på arbeidsplassen, oppnår en nærmest hundre prosent positiv svarprosent. Dette er noe vi finner også i andre undersøkelser der det stilles spørsmål om hvorvidt man trives på jobb. Uavhengig av sektor finner vi i levekårsdataene at nesten 95 prosent av arbeidstakerne mener at det er godt eller svært godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

Svarene blir gjerne mer differensierte når spørsmålsstillingen blir mer presis. Slik kan også en eventuell misnøye avdekkes. De foregående analysene avdekket at arbeidstakere i statlig sektor som har vært igjennom omorganisering, opplever større tidspress og økende arbeidspress enn arbeidstakere som ikke har vært igjennom omstillinger. I figur 5.10 ser vi hvorvidt omorganisering har hatt effekter på de statlig ansattes forhold til ledelsen.

Levekårsundersøkelsen fra 2003 viser klart at arbeidstakere i statlige virksomheter som har vært igjennom omorganisering, opplever et dårligere forhold til ledelsen enn arbeidstakere i staten som ikke har vært igjennom en omorganisering; 45 versus 35 prosent. Den samme tendensen gjør seg også gjeldende i forholdet mellom ansatte.

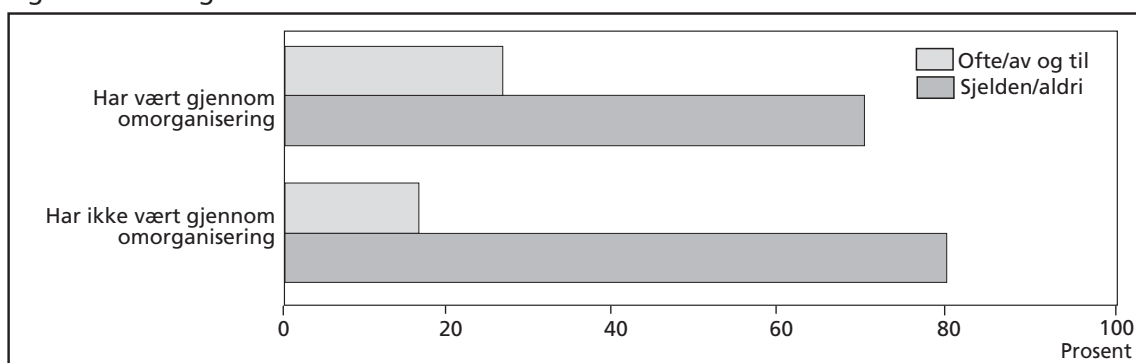
Langt de fleste opplyser at de sjelden eller aldri opplever at de har et dårlig forhold til andre ansatte. Likevel ser vi også her at omorganisering synes å ha en viss effekt. Litt over 27 prosent av de statlig ansatte som har vært igjennom omorganisering, opplyser at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til andre ansatte. Blant statlige arbeidstakere som ikke har vært igjennom omorganisering, er andelen 17 prosent.

Figur 5.10 Dårlig forhold mellom ledelse og ansatte?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 5.11 Dårlig forhold mellom ansatte?

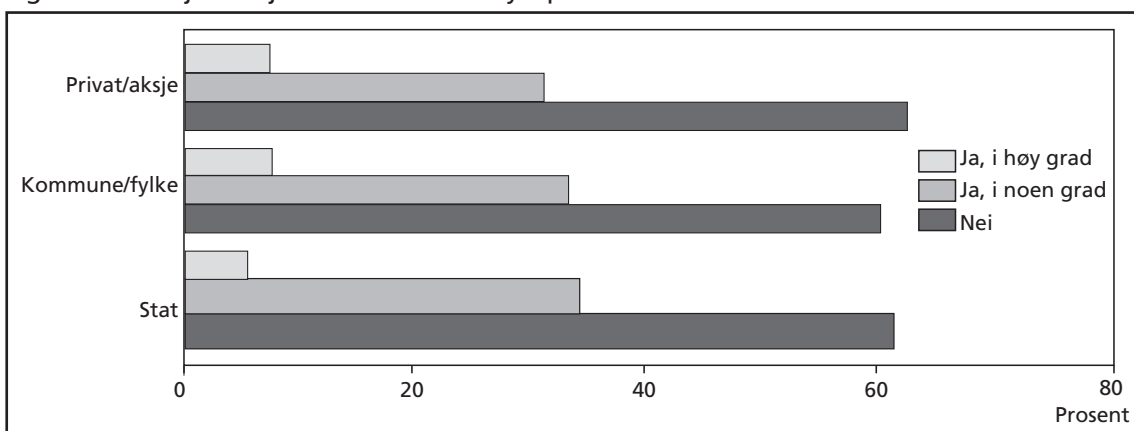


Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Hvorfor omstilling synes å ha så vidt stor effekt både på arbeidstakernes forhold til ledere og kolleger, kan skyldes flere grunner. Den mest nærliggende er at omorganisering i seg selv gjerne oppleves både som belastende og frustrerende. Manglende innflytelse under selve prosessen kan eksempelvis tenkes å påvirke forholdet til ledelsen også i etterkant. Omorganisering vil også gjerne medføre endringer i arbeidsoppgaver, nye avdelingsstrukturer og nye kolleger. I tillegg vil omorganisering kunne medføre at tidligere kolleger har blitt overflødige eller at man føler seg forbigått på den interne karrierestigen. Alt dette kan tenkes å påvirke arbeidstakernes forhold til både ledere og kolleger. I den forbindelse er det interessant å se nærmere på arbeidstakernes opplevelse av kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen. En indikasjon på dette får vi i figur 5.12.

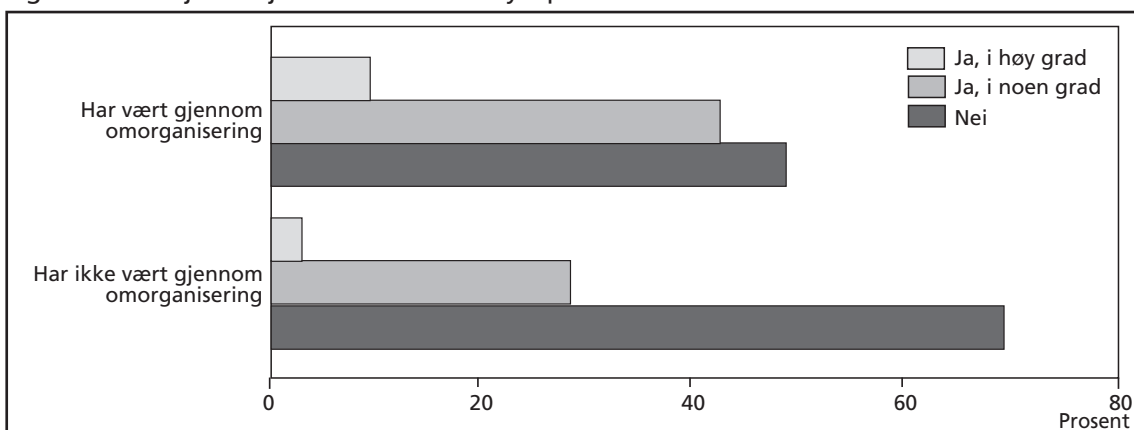
Dersom vi ser hele utvalget under ett, viser disse dataene at om lag 40 prosent av arbeidstakere opplever at de møtes med uvilje fra sjefen hvis de ytrer seg kritisk i høy eller noen grad. Dette er relativt høye tall og er interessante sett i lys av debatten om varsling som har preget media våren 2005. Vi ser også at det er liten forskjell på sektorene. En undersøkelse gjennomført i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten viser tilsvarende tall. Der svarer drøye 30 prosent at de unnlater å ta opp kritikkverdige forhold i frykt for represalier fra leder (Sollund mfl. 2004). Vi ser også at resultatene blir enda mer urovekkende dersom vi trekker inn omorganisering som variabel.

Figur 5.12 Uvilje fra sjefen hvis kritiske synspunkt? Delt etter sektor



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 5.13 Uvilje fra sjefen hvis kritiske synspunkt?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Her ser vi at arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, skiller seg kraftig fra øvrige statlige arbeidstakere. Mindre enn halvparten av arbeidstakerne i den førstnevnte gruppen svarer at de *ikke* møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkt. Dette betyr at mer enn 50 prosent av arbeidstakerne som har vært igjennom omorganisering, *opplever høy eller noen grad av uvilje* fra sjefen ved kritiske synspunkter.

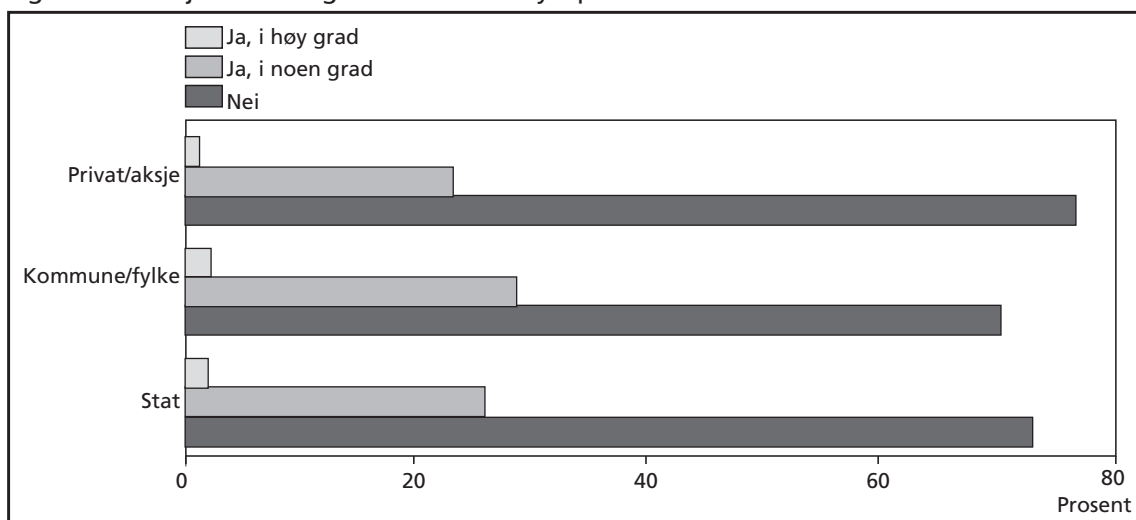
Det er vanskelig å si hvilke prosesser som her gjør seg gjeldende, og om de hovedsakelig eksisterer vertikalt mellom ledelse og ansatte, eller om de også gjør seg gjeldende mellom de ansatte.

I figur 5.14 presenterer vi et generelt oversiktsbilde over forekomsten av uvilje mellom kolleger ved kritiske synspunkt. Her ser vi på både statlig, kommunal og privat virksomhet uten å kontrollere for hvorvidt en har gjennomgått en omorganiseringsprosess eller ikke.

Generelt ser det ut til at om lag én av fire arbeidstakere svarer at de opplever uvilje fra sine kolleger ved ytring av kritiske synspunkt. Privat virksomhet skiller seg positivt ut ved å ha den høyeste aksepten blant kolleger ved kritiske ytringer, men forskjellene er små.

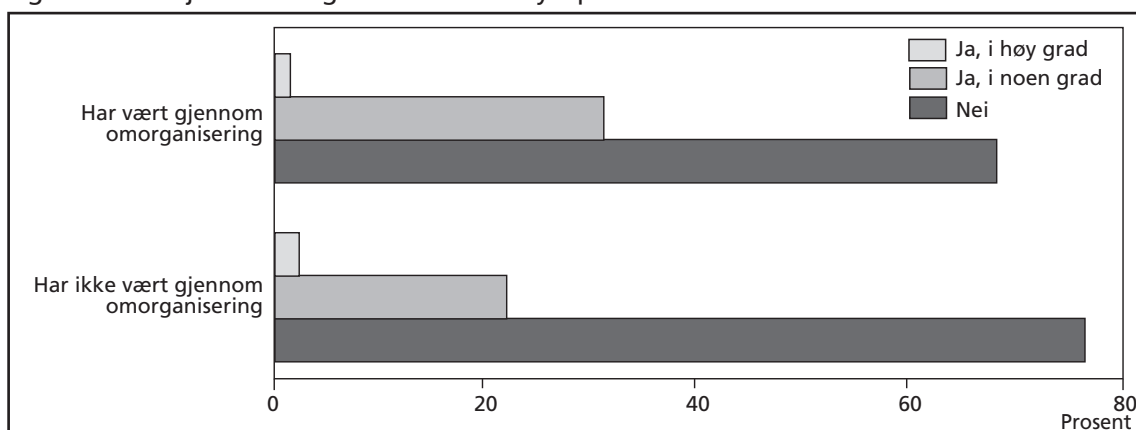
I figur 5.15 ser vi igjen etter forskjeller mellom arbeidstakere i statlige virksomheter som har vært igjennom omorganisering, og øvrige statlige arbeidstakere når det gjelder dette spørsmålet.

Figur 5.14 Uvilje fra kolleger hvis kritiske synspunkt? Delt etter sektor



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 5.15 Uvilje fra kolleger hvis kritiske synspunkt?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Igjen ser vi den samme tendensen som den vi fant i forholdet mellom arbeidstaker og ledelse, men forskjellene er ikke så store at de er statistisk signifikante. Ut fra dette kan man slutte at de negative effektene av omorganisering på samhandlingen internt i bedriften er sterkere vertikalt mellom ledelse og arbeidstakere enn den er mellom arbeidstakerne. Vi vet imidlertid ikke om andelen som møtes med uvilje fra sjefen dersom de ytrer seg kritisk, er økende eller avtakende. Vi har ikke data som forteller oss om utviklingen over tid når det gjelder dette temaet. Men at omstilling slår så vidt sterkt ut, er interessant – ikke minst med hensyn til den effektiviseringen som har preget offentlig sektor. I en studie fra kommunal sektor viser Trygstad (2004) til at kritikk i omstilte og NPM-inspirerte organisasjoner tolkes som støy og endringsvegring. Et tilsvarende funn finner Trygstad og Hagen (2004) i den tidligere nevnte evalueringen av samarbeidsordningen på regionalt nivå i Helse Øst RHF. Her viser ledere til at det har utviklet seg et sterkt lojalitetskrav, mens tillitsvalgte omtaler dette som en «ja-kultur». Uansett betegnelse – både ledere og tillitsvalgte omtalte det som problematisk å fremme kritikk i ulike fora. Også fra juristhold har det vært ytret bekymring for utviklingen. Bernt (2003) har eksempelvis stilt spørsmål om vi er i ferd med å etablere en offentlig sektor der arbeidsro og enhet gis forrang framfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser. Dette bringer oss over til den siste problemstillingen som her skal diskuteres.

Arbeidstakernes opplevelse av innflytelse

Den tredje problemstillingen vi reiste innledningsvis i dette kapitlet, handler om arbeidstakers innflytelse. Vi har sett at arbeidstakere generelt opplever å ha fått flere arbeidsoppgaver enn tidligere. Dette er i tråd med den utviklingen vi også ser innenfor kommunal sektor der utflating av organisasjonshierarkier og økt delegering medfører en utvidelse av ansvarsområdet både for mellomledere og arbeidstakere. Delegering av ansvar kan medføre økt innflytelse – men trenger ikke nødvendigvis gjøre det. Det kommer blant annet an på forhold som tid, mestring og tilgang på fora og kanaler der eventuell kritikk kan løftes fram og diskuteres. Det kommer også an på organiseringen av tillitsvalgtsystemet i organisasjonen, og ikke minst tillitsvalgtes tilgang på medvirkningsfora der viktige beslutninger diskuteres. Tillitsvalgte og deres situasjon er imidlertid forhold som i liten grad lar seg belyse ved hjelp av data fra levekårsanalysen.

I levekårsanalysen er det imidlertid stilt en rekke spørsmål som berører det vi kan omtale som arbeidsrelatert eller jobbnær innflytelse. På de følgende sidene skal vi se nærmere på disse spørsmålene, og som i de foregående avsnittene trekker vi også inn omorganisering som variabel. Har eksempelvis arbeidstakere i de omorganiserte virksomhetene mer innflytelse enn de som ikke har vært igjennom endringer?

Innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres

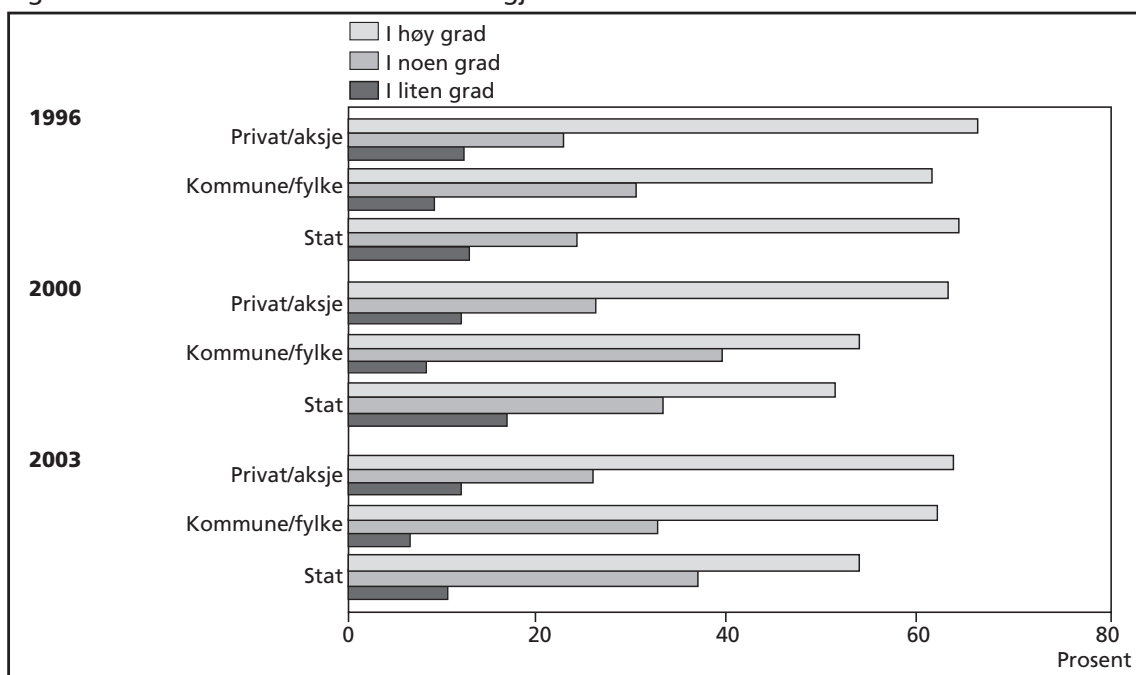
En indikator på innflytelse over jobbnære beslutninger er knyttet til innflytelse over hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres, altså muligheter for å operasjonalisere arbeidsoppgaver på den måten man anser som best. I figur 5.16 ser vi utviklingen innenfor privat, kommunal og statlig sektor over tid.

Dersom vi sammenlikner årene 1996 til 2003, ser vi at andelen innenfor staten som svarer at de i høy grad bestemmer hvordan arbeidet skal gjøres, har sunket med 13 prosent. Ser vi kun på 2003, viser også resultatene at statlig ansatte i mindre grad mener de har innflytelse over dette enn arbeidstakere innenfor privat og kommunal sektor.

Hvis vi ser på det samme spørsmålet i forhold til utdanning, finner vi også interessante forskjeller.

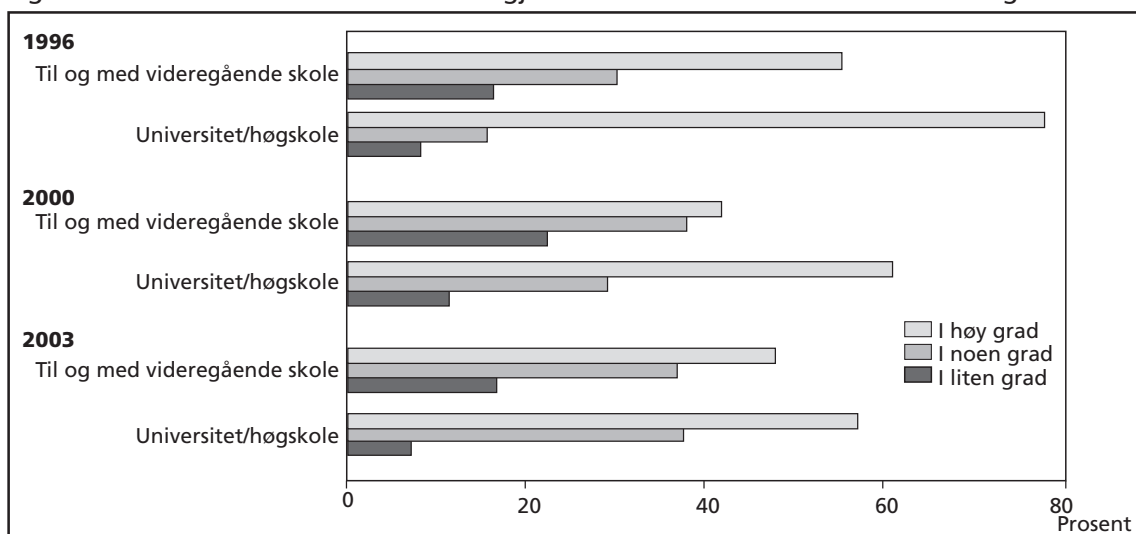
For arbeidstakere i staten med utdanning på høyskole- og universitetsnivå har innflytelsen over arbeidsoperasjonaliseringen sunket relativt mye fra 1996 og fram til 2003. Vi ser

Figur 5.16 Bestemme hvordan arbeidet gjøres? Delt etter sektor



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

Figur 5.17 Bestemme hvordan arbeidet gjøres? Statsansatte delt etter utdanning



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

også at forskjellene mellom de med lav og høy utdanning er langt mindre markant i 2003. Hva som kan forklare denne utviklingen, er mer usikkert.

Blant de med utdanning på høyskole- og universitetsnivå vil vi finne yrkesgrupper som politi, sykepleiere og arbeidstakere ansatt på høyskoler og universiteter. Vi vet at dette er områder som har vært gjenstand for omfattende endringer. Vi har hatt politireformen, sykehusreformen, og for høyskole- og universitetsansatte har kvalitetsreformen påvirket både den interne arbeidsorganiseringen og krav til dokumentasjon. Reformen som skal sikre et kvalitativt bedre tilbud til brukerne, har gjerne to sider – de bidrar ofte også til å standardisere tilbudet i større grad. Dette ser vi innenfor pleie og omsorg, men vi ser det også innenfor høyskoler og universiteter. En forklaring på at utdanning her slår ut i negativ retning, kan derfor være at arbeidstakere med høy utdanning nettopp opplever mer standardisering enn tidligere, noe som *kan* påvirke den opplevde graden av selvbestemmelse når det gjelder arbeidsoppgaver. I tillegg har vi sett at tid oppleves som en knapphet, og det er rimelig å anta at knapphet på tid også påvirker graden av opplevd innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres.

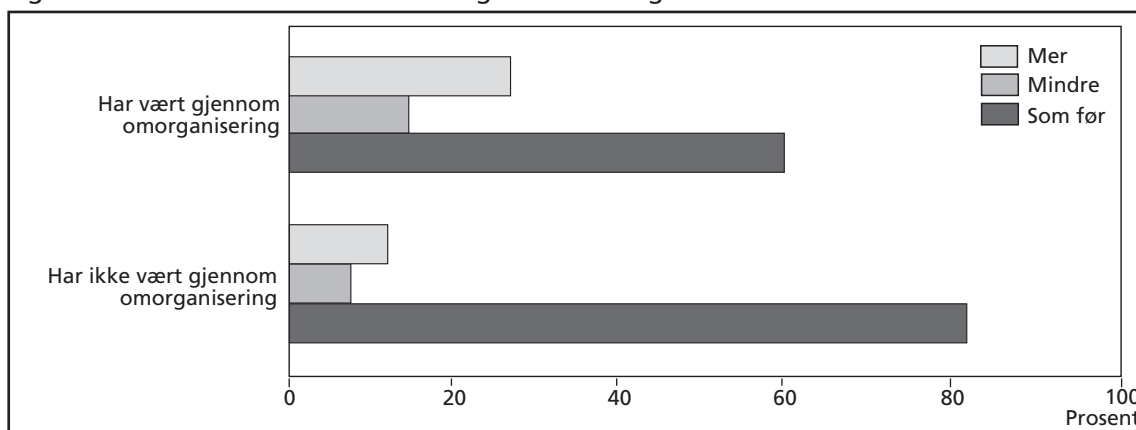
Dersom vi ser på arbeidstakere i organisasjoner som har vært under omorganisering, finner vi imidlertid at muligheten til å bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal utføres, synes å ha økt. Godt over 60 prosent svarer at de i høy grad kan bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres. Den tilsvarende andelen i utvalget for øvrig er 50 prosent. Et tilsvarende mønster ser vi med hensyn til rom for egne beslutninger.

Statlige arbeidstakere som har vært under omorganisering, opplever å ha mer rom for egne beslutninger i sitt arbeid enn tidligere. Samtidig ser vi at andelen som svarer at de har mindre rom for egne beslutninger i sitt arbeid – om enn i mindre grad – også har økt. Vårt materiale blir for lite til å gå inn å analysere nærmere hvilke variabler som her kan tenkes å påvirke svaret, men denne antydningen til polarisering er likevel interessant.

Den siste variabelen som berører innflytelse i jobbsituasjonen som vi her skal omtale, er kontroll over resultatene i arbeidet. Igjen viser dataene et tilsvarende mønster som vi har sett over. Arbeidstakerne i virksomheter som har vært under omorganisering, kommer bedre ut enn øvrige.

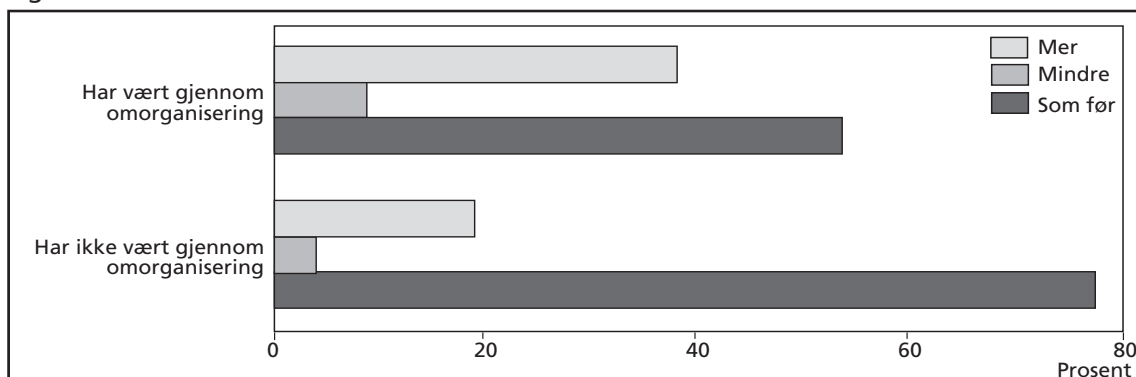
Den opplevde kontrollen over resultatene i arbeidet er vesentlig større for arbeidstakere som har vært under omorganisering. Vi ser en forskjell på de to gruppene på 19 prosent-

Figur 5.18 Mer eller mindre rom for egne beslutninger?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 5.19 Mer eller mindre kontroll over resultatene i arbeidet?



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

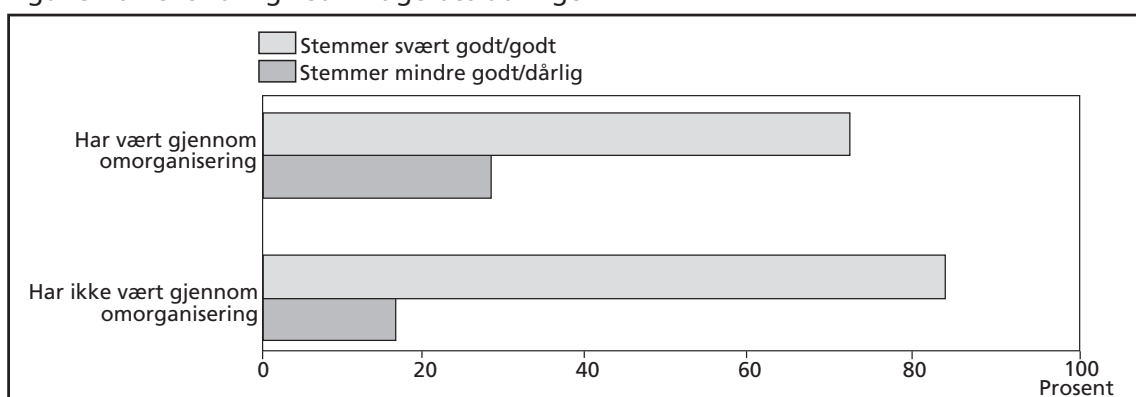
poeng. Vi har dermed en situasjon der arbeidstakernes innflytelse jevnt over ser ut til å ha økt, men mest i de omstilte virksomhetene. Dette stemmer godt overens med det som er intensjonen i delegering og myndiggjøring – at man ved å delegerer også får mer autonomi over sin egen arbeidssituasjon. Likevel ser vi klare tegn til at knapphet på tid og mestring av nye oppgaver framstår som et problem. Tidligere i dette notatet (kap. 4) omtalte vi at avhierarkisering og delegering både representerer muligheter, men også begrensninger for arbeidstakere. Et tilsvarende funn vises det til i maktutredningen. For selv om ansatte i løpet av 1990-årene opplevde en større grad av råderett over det vi kan kalle egen arbeidssituasjon, peker Engelstad og medforfattere på et paradoks:

«Selv om flere arbeidstakere har bedre muligheter til å styre arbeidsprosessen etter eget hode, må de operere innenfor rammer som snarere er blitt mer snevre. Økte krav til inntjening, sammen med betydelige omstillinger, skaper betingelser for utfoldelse og usikkerhet på samme tid.» (Engelstad mfl. 2003)

Slik kan både delegering og mål- og resultatstyring representere spenninger internt i arbeidsorganisasjonen.

Innenfor kommunal sektor ser vi også en annen interessant utvikling. Mens arbeidstakere blir delegert ansvar og opplever en økende innflytelse over egne arbeidsoppgaver, finner vi også en tendens til at toppledelsens kontroll over beslutninger av strategisk og lang-siktig art øker (Trygstad 2004, Skorstad og Ramsdal 2004). Dette er også i tråd med et

Figur 5.20 Behandling ved viktige beslutninger



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

sentralt element i NPM – der ledelsens rett til å lede understrekes sterkt. I levekårsanalysen er det færre spørsmål som berører arbeidstakeres innflytelse over langsiktige og strategiske spørsmål, men i figur 5.20 får vi en viss indikasjon.

Sett under ett svarer 79 prosent at de blir svært godt/godt behandlet når viktige beslutninger angående arbeidet blir tatt. Vi ser imidlertid at arbeidstakere som *ikke* har gjennomgått omorganisering i større grad, svarer dette. Forklaringene kan være flere, men vi velger her å trekke fram to. For det første kan forskjellene skyldes at arbeidstakerne opplever å ha vært lite involvert og blitt tatt lite hensyn til i selve omstillingsprosessene, og at dette fortsatt preger dem (jf. tidligere omtale av forholdet mellom ledelsen og ansatte). I så tilfelle er det rimelig å tro at de forskjellene vi her registrerer, vil jevne seg ut over tid – i det minste til neste omorganisering finner sted. Den andre forklaringen kan være at omorganiseringen har medført et nytt ledelsesregime, der flere beslutninger søkes holdt innenfor toppledelsens domene. Dette vil være i tråd med gjeldende syn på «ledelsens rett til å lede», og vil berøre tillitsvalgtes handlingsrom innenfor organisasjonen. Hvis denne siste forklaringen medfører riktighet, vil disse forskjellene snarere kunne øke enn avta over tid. I en evaluering av samarbeidsordningene mellom ledere og tillitsvalgte på regionalt nivå i Helse Øst RHF finner Trygstad og Hagen (2004) at regiontillitsvalgte opplever det som vanskelig å få innflytelse over beslutninger av mer overordnet karakter. Det var manglende konsensus om *hvor* viktige beslutninger av betydning for de ansatte ble fattet, og videre *hvem* som skulle involveres i denne type beslutninger. Dette representerte store utfordringer for de tillitsvalgte: En klar motpart er en forutsetning for å kunne ivareta ansattes interesser. De regiontillitsvalgte ble gjerne møtt med: «Dette er ikke et spørsmål/en sak for dette forumet.» Det ble således en diskusjon om form og ikke innhold. (se også kap. 4).

Oppsummering

Innledningsvis i dette kapitlet reiste vi tre problemstillinger. Avslutningsvis skal vi oppsummere ved å relatere våre funn til hver enkelt av disse.

- I hvilken grad er arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet og arbeidspress i endring, og skiller statlige arbeidstakere seg ut sett i forhold til arbeidstakere i privat og kommunal sektor?

Vi har sett at arbeidsledigheten innenfor offentlig sektor generelt har vært høy og er økende. Vi har også sett at antall personer på ventelønnsordninger har steget sterkt i løpet av de siste ti år. I den forbindelse er det interessant å registrere at det er flere i 2003 som svarer at de er redde for å miste jobben enn i 1996. Det er rimelig å se dette i relasjon til den utviklingen som har preget statlig sektor i løpet av de siste 15 årene. Selv om forskjellen mellom sektorene er liten, har vi også sett en tendens til at ansatte i statlig sektor opplever en mindre trygghet i forhold til jobbsikkerhet enn arbeidstakere i kommunal og privat sektor. Dersom vi ser på arbeidsbelastningene, viser data fra levekårsanalysen at det har vært en økning i arbeidsmengden for statlig ansatte de siste to årene. Vi finner også at omorganisering her har effekt. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering de siste to årene, opplever en økt arbeidsmengde, for stor arbeidsbelastning, og manglende tid til å utføre

arbeidsoppgavene på en skikkelig måte sett i forhold til øvrige statlig ansatte. Vi finner også at omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av mestring av arbeidsoppgaver i negativ retning. Vi kan derfor konkludere med at det generelt har blitt et økende press på arbeidstakerne når det gjelder jobbsikkerhet og arbeidspress, og at denne trenden er sterkere for arbeidstakere i statlige virksomheter som har vært igjennom en omorganisering.

- Hvordan vurderes arbeidsmiljøet, og i hvilken grad kan vurderingene relateres til omstilling?

Vi finner minimale forskjeller med hensyn til arbeidstakeres opplevelse av arbeidsmiljø som kan relateres til sektor. Vi finner imidlertid at omorganisering synes å ha effekt. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, vurderer sitt forhold til ledelse og ansatte som dårligere enn øvrige ansatte. Dette kan skyldes «etterheng» fra selve omstillingsprosessen eller det kan skyldes en reell endring av arbeidsmiljøet. Vi har også sett at generelt svarer rundt 40 prosent at de møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritikk. Dette er i seg selv en høy andel, og andelen øker for de arbeidstakerne som har vært igjennom omorganiseringer. Vi vet ikke om denne andelen er økende over tid, men den retter søkelyset mot klimaet for kommunikasjon og diskusjon internt i organisasjonen. Vi konkluderer med at omorganisering har effekt på opplevelsen av arbeidsmiljø, men vi vil likevel understreke at denne konklusjonen må behandles med en viss varsomhet grunnet utvalgets størrelse som påvirker muligheten til å belyse problemstillingen ved hjelp av mer avanserte statistiske analyser.

- Opplever arbeidstakere økt ansvar og økt innflytelse som følge av endringene?

Her har vi først og fremst sett nærmere på det vi har omtalt som jobbnær innflytelse. 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 for ansatte i kommunal og privat sektor i 2003. Det er særlig arbeidstakere med høgskole- og universitetsutdannelse som opplever en redusert grad av innflytelse. Dette har vi relatert til en økende grad av standardisering og mangel på tid. Vi finner imidlertid at statlig ansatte som har vært igjennom omorganisering, i større grad enn øvrige arbeidstakere, opplever mer innflytelse hva gjelder:

- Rom for egne beslutninger
- Mer kontroll over resultatene i arbeidet

Levekårsdataene viser imidlertid at omorganisering påvirker ansattes opplevde behandling ved viktige beslutninger i negativ retning. Dette har vi relatert til to ulike forklaringer. Den ene er ervervede erfaringer fra selve omorganiseringsprosessen. Den andre har vi relatert til et nytt ledelsesregime. Hvis førstnevnte forklaring medfører riktighet, er det rimelig å anta at forskjellene vil reduseres over tid. Hvis sistnevnte forklaring skulle vise seg riktig, er det imidlertid mulig at vi vil se en økende forskjell mellom de to gruppene. Vi konkluderer med at omorganiseringen synes å ha påvirket den jobbnære innflytelsen i positiv retning. Endring av innflytelsen på beslutninger av mer overordnet karakter er imidlertid mer usikker.

Kapittel 6 Avslutning

Avslutningsvis skal vi kort oppsummere sentrale funn og momenter i notatet. I innledningen reiste vi tre problemstillinger. Den første var:

- Hva er det kvantitative omfanget av fristilling og omstilling i staten målt i antall sektorer, virksomheter, ansatte/årsverk?

Ulike sider ved denne problemstillingen ble diskutert i kapittel 3, der vi startet med å se på offentlig sektors størrelse i et nordisk perspektiv. Det offentlige konsumet i Norge har vært det laveste i Norden i perioden 1995 til 2003. En viktig grunn er den positive utviklingen i BNP. Når det gjelder konsum i statlig forvaltning, viste dette en svak nedgang i perioden fram til 2002. Da ser vi en økning som skyldes den statlige overtakelsen av spesialisthelse-tjenesten.

Den mest tydelige utviklingen hva gjelder statlig forvaltnings størrelse, kan leses ut fra sysselsettingstallene. Sysselsatte registrert i Statens tjenestemannsregister er redusert fra 187 254 i 1990 til 132 511. Med hensyn til årsverk utgjør dette en reduksjon på 49 299. Illustrerende nok var det 250 518 sysselsatte i statselskaper (inkludert deleide (majoritet) statsaksjeselskaper og banker/utlånsvirksomheter opprettet med særlov) i 2003. Sysselsettingsutviklingen påvirker styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene innenfor tariffområdene.

Endringene i sysselsettingen i statlig forvaltning er nært relatert til fristilling og autonomi. I perioden 1990 til 2004 er antall enheter innenfor statlig forvaltning redusert med 31 prosent, mens antall enheter i gruppen statselskaper har økt med 51 prosent. Det er de hel- og deleide statsaksjeselskapene som øker mest i antall. Vi har videre registrert 651 organisatoriske endringer av statlige enheter i perioden, herunder blant annet opprettelse av nye enheter, endring av bestående enheter og endringer i form av nedleggelse. Både for enheter innenfor statlig forvaltning og statselskapene skjer det flest endringer i perioden 2000 til 2004. Dette antyder at endringstakten øker snarere enn å avta.

Blant endringer har vi særlig fokusert på horisontale og vertikale endringer, som både innebærer en oppsplitting av roller og økt delegering. Dette er i tråd med gjeldende ideer om organisering og ledelse.

Avslutningsvis i kapittel 3 så vi nærmere på tilsynenes rolle og framvekst. Økende fristilling og liberalisering har medført at tilsynene gis en viktig rolle som regulator og garantist. Vi ser også en økning i antall tilsyn i løpet av 1990-tallet. Fristilling og liberalisering medfører derfor ikke nødvendigvis forenkling og avbyråkratisering. Kapittel 3 viser at staten er endret både med hensyn til sysselsetting, tilknytningsform og organisering i løpet av de siste 15 årene.

- Hva er begrunnelsen for de gjennomførte og pågående endringene?

I kapittel 4 forsøkte vi å forklare de ulike endringene vi registrerte i kapittel 3 ved å se nærmere på ulike drivkrefter:

- Teknologisk utvikling
- Flytting
- Nye konkurransekrav
- Endret syn på statens rolle og styring – NPM
- Politikk

De ulike drivkreftene er ikke gjensidig utelukkende. Eksempelvis har den teknologiske utviklingen blant annet aktualisert liberaliseringen av statlige monopoler, samtidig som den også har aktualisert utflytting av statlige virksomheter. Den teknologiske utviklingen har imidlertid også medført nye arbeidsoppgaver og krav til kompetanse, samtidig som tidligere sentrale oppgaver innenfor arbeidsorganisasjonen er blitt overflødig. Vi har sett at dette har påvirket antall sysselsatte i Posten, som har blitt vesentlig redusert.

Flytting av statlige virksomheter fra Oslo-regionen er et annet trekk ved utviklingen. Flyttingen er imidlertid sjelden motivert av et politisk ønske om utlokalisering alene. Statlige virksomheter som relokaliseres, blir gjerne omorganisert på samme tid. Det er også en tendens til at utflyttede virksomheter lokaliseres i regionale sentra – noe utflyttingen av sju statlige tilsyn er et godt eksempel på. Samtidig med utflyttingen fra Oslo-regionen ser vi også en tendens til en utflytting fra distriktene til regionale sentra. I politi- og lensmannsstaten ble eksempelvis antall politidistrikter halvert i 2001.

Den tredje drivkraften vi diskuterer, er nye konkurransekrav. Konkurransekravene som både er regulert i norsk konkurranselovgivning og i EØS-avtalen, har betydning for drift og forvaltning av det statlige eierskapet. 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 anbudskonkurranse. I enkelte tilfeller har det imidlertid også vært et politisk ønske om å forsere liberaliseringen. Telekommunikasjonssektoren og Posten er her gode eksempler.

Den fjerde drivkraften vi diskuterte i kapittel 4, var et endret syn på statens rolle. Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor er et sentralt element. Et endret syn på statens rolle har vi relatert til NPM som organisasjons- og ledelseskonsept. NPM har vært markedsført av OECD, og troen på at NPM skal gjøre offentlig sektor mer effektiv og kvalitativt bedre har gitt konseptet stor innflytelse i en rekke vestlige land. Utviklingen i staten kan helt klart relateres til sentrale NPM-prinsipper. Skillet mellom politikk og forvaltning, avhierarkisering og bruk av konkurranse og marked er noen av de tiltakene som vi ser tydelig spor av. Til tross for NPMs gjennomslagskraft – det er lite empiri som forteller oss om effektene. Eller sagt med andre ord: NPM er i seg selv i liten grad blitt evaluert. En begrunnelse kan være at bruk av NPM-tiltak på mange måter har blitt symbolet på en endringsvillig og moderne offentlig sektor.

Et endret syn på statens rolle og bruk av NPM-tiltak er til en viss grad farget av politisk tilhørighet, som var den siste drivkraften vi omtalte. Flere hevder imidlertid at det er vanskelig å relatere endringene i staten til politiske skillelinjer. Likevel ser vi klare tegn på at politikk har betydning. Ikke minst har harmoniseringen av lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor blitt vektlagt av den sittende regjering, og vi ser også en større

vektlegging av konkurranse som viktig virkemiddel for kvalitativt bedre tjenester. Vi har sett politiske skillelinjer i beslutningen om full liberalisering av Posten i 2007, og vi har sett det i endringer av tjenestemannsloven. Spørsmålet er derfor om politikk som drivkraft har fått økt betydning i løpet av de siste årene.

- Hvilke effekter har omstillingene på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, arbeidsmiljø og innflytelse?

Den siste problemstillingen vi diskuterte, er knyttet til omstillingenes effekter på arbeidstakerne. Vi startet med å se nærmere på arbeidsledigheten innenfor offentlig sektor. Offentlige virksomheter har ikke tatt del i veksten på samme måte som ved tidligere konjunkturoppoganger. Mens ledigheten totalt sett gikk ned med fem prosent fra januar 2004 til januar 2005, økte ledigheten innen helse, pleie og omsorg og undervisning med henholdsvis åtte og fire prosent. Vi har også sett at antall personer med rett til ventelønn, er åtte ganger høyere i 2005 enn i 1995. Veksten har sammenheng med store omstillinger i statlige virksomheter i samme periode. Vekst i arbeidsledigheten gjør det interessant å se på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet. Andelen av statlig ansatte som svarer at de er redde for å miste jobben, har økt med sju prosentpoeng fra 1996 til 2003, og det er noen flere arbeidstakere i statlige virksomheter som svarer dette enn øvrige ansatte. Frykten for å miste arbeidet er også relatert til utdanning. De med utdanning opp til og med videregående skole svarer i noe større grad at de er redde for å miste arbeidet enn ansatte med høy utdanning.

Mange av endringene i staten har vært begrunnet med ønske om økt effektivitet. Det er derfor interessant at 54 prosent av de statlig ansatte svarer at de har fått mer å gjøre i løpet av de siste to årene, og at denne andelen øker dersom arbeidstakerne har vært igjennom omorganisering. De som har vært igjennom omorganisering, er også mer tilbøyelig til å mene at de har for mange arbeidsoppgaver, at de ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte, og at tidsfristene har blitt strammere. Omorganisering synes derfor å intensivere det opplevde arbeidspresset. Omorganisering synes også å påvirke forholdet mellom ledere og ansatte og mellom kolleger på en negativ måte.

Med hensyn til opplevd innflytelse over jobbnære beslutninger viser data fra levekårsanalysen at ansatte innenfor staten vurderer denne innflytelsen for å være lavere i 2003 enn i 1996. Vi registrerer en reduksjon på 13 prosentpoeng. Likevel synes det som om omorganisering har en positiv effekt på opplevd innflytelse i arbeidet: Flere mener det er mer rom for egne beslutninger og mer kontroll over resultatene i arbeidet enn øvrige statlig ansatte. Vi ser imidlertid at den opplevde innflytelse over såkalte viktige beslutninger er lavere for arbeidstakere som har vært under omorganisering.

Referanser

- Aetat (2005), *Rapport om arbeidsmarkedet*. Nr. 1. Oslo
- Agenda og Norconsult (2005), *Politidirektoratet. Evaluering av Politireform 2000*. Sandvika: Agenda/Norconsult
- Aslesen, S (2004), *Fra monopolist til markedsaktør*. Utfordringer for LO i postsektoren. Fafo-notat 2004:14. Oslo: Fafo
- Bernt, F (2003), *Arbeidsro eller demokrati*. Oslo: Kommunal Rapport
- Boston, J.J, J Martin, J Pallot og P Walsh (1996), *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press
- Christensen, T og P Læg Reid (2001), «New Public Management i norsk statsforvaltning». I: Tranøy, B.S og Ø Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T og P Læg Reid (1998), *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug
- Det kongelige moderniseringsdepartementet (2004), St.meld. nr. 15 (2004-2005) *Om konkurransepolitikken*
- Dølvik, J.E og A.M Ødegård (2004), *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo-rapport 455. Oslo: Fafo
- Dåvøy, L (1999), *IT og desentralisering av statlige oppgaver*. IT-forum i Loen, 29.09.99
- Engelstad, F m.fl (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Eriksen, E.O og J Weigård (1993), *Conceptualizing politics: Strategic action or rational discourse?* LOS-senter Notat 9346. Bergen: LOS-senteret
- Forseth, U (2000), *Emosjonelt arbeid og emosjonell slitasje i forntlinjeyrkene*. IFIM-notat 1/2000. Trondheim: Sintef IFIM
- Grønlie, T (2001), «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken». I: Tranøy, B.S og Ø Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Grønlie, T (1998), «Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap 1945-1995». I: Grønlie T og P Selle (red), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget
- Havarikommisjonen for Sivil luftfart og Jernbane (2005), *Spesialoppdrag med generell flysikkerhetsmessig målsetning*. Datert 06.01.2005

- Hernes, G og W Martiniussen (1980), «Demokrati og politiske ressurser». I: NOU 1980:7, *Levekårsundersøkelsen. Delutredning Norges offentlige utredninger*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsutvalget
- Hood, C (1991), «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*, Vol. 69, s. 3–19
- Kringen, J (2001), «Offentlig regulering og tilsyn. Noen utviklingstrekk og utfordringer.» *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3
- Laudal, R og J Hauge (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. Stavanger: Rogalandsforskning 2004/219
- Læg Reid, P og P.G Roness (1998), «Frå einskap til mangfald. Eit perspektiv på indre fristilling i staten». I: Grønlie, T og P Selle (red), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget
- Læg Reid, P, V.W Rolland, P.G Roness og J-E Ågotnes (2003), *The structural anatomy of the Norwegian state 1947-2003*. Paper prepared for seminar on organizational forms, autonomy and control in the public sector. Bergen, 1-2 December 2003
- Løken, E og A Pape (2004), *LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse*. Fafo-rapport 437. Oslo: Fafo
- Marshall T.H. (1965), *Class Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday Anchor
- MMI (2004), *Befolkningsundersøkelse: Lønnstakere og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten*. Oslo
- Naschold, F (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: Walter de Gruyter
- Nilsen, H og D Østerberg (1998), *Statskvinnen. Gro Harlem Brundtland og nyliberalsimen*. Oslo: Forum Aschehoug
- Nordisk statistisk årsbok 2004*. Volum 42, Nord 2004:1. København: Nordic Council of Ministers
- NOU (2004:7), *Statens forretningsmessige eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- NOU (2003:34), *Mellom stat og marked*. Oslo: Moderniseringsdepartementet
- NOU (2000:19), *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU (1989:5), *En bedre organisert stat*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsutvalget
- NTL-Skatt (2004), *Presentasjon av skatteetatens budsjettssituasjon samt utviklingstrekk i årene 1992 – 2004*
- Ot.prp. nr. 67 (2004-2005), *Om lov om statens embeds- og tjenestemenn*. Oslo: Det kongelige moderniseringsdepartement

- Pollitt, C og G Bouckaert (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C (1995), «Justification of Works or by Faith.» *Evaluation*, vol. 2 (2)
- Premfors, R (1998), «Reshaping the democratic state: Swedish experience in a comparative perspective.» *Public Administration*, vol. 76, (141–159)
- Risa, K (2001), «Utflytting og nyetablering av statsinstitusjonar utanfor Oslo.» *Plan*, 5
- Røvik, K A (1998), *Moderne organisasjoner*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Skalle, N.K (2004), *En sterk aktør i et skrumpende marked. Utfordringer for LO i Skatteetaten*. Fafo-notat 2004:08. Oslo: Fafo
- Skivenes, M (2005), «Forvaltning og politikk – om den nødvendige forbindelsen mellom brukermedvirkning og borgermedvirkning». I: Willumsen (red), *Brukernes medvirkning!* Oslo: Universitetsforlaget
- Skorstad, E og H Ramsdal (2004), *Privatisering fra innsiden*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sollund, M, S Trygstad og B Johansen (2004), *Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?* NF-rapport nr. 11. Bodø: Nordlandsforskning
- St.meld. nr. 15, (2004-2005), *Om konkurransepolitikken*. Oslo: Det kongelige moderniseringsdepartement
- St.meld. nr. 17 (2002-2003), *Om statlige tilsyn*. Oslo: Det kongelige Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.meld. nr. 32 (2004-2005), *Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø*. Oslo: Det kongelige samferdselsdepartement
- St.prp. nr 34 (2004-2005), *Om å avvikle eneretten til Posten Norge AS*. Oslo: Det kongelige Samferdselsdepartement
- Statskonsult (1998), *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*. Oslo: Statskonsult 1998:18
- Statskonsult (1999), *En omstillingsprosess. Erfaringer fra Posten Norge BA*. Oslo: Statskonsult 1999:9
- Statskonsult (2001), *Effektivitet: Statlig ressursbruk*. Oslo: Statskonsult 2001:3
- Statskonsult (2003), *Forvaltningsutsyn. Staten – Fakta om struktur, størrelse og endring*. Oslo: Statskonsult 2003:15
- Thue, L (1997), *Alltid underveis. Postverkets historie gjennom 350 år* (bind 2). Oslo: Elanders forlag.
- Trygstad, S og I.M Hagen (2004), *Nye samarbeidsordninger etter sykehusreformen*. Fafo-rapport 453. Oslo: Fafo

Trygstad, S (2004), *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling ved NTNU 2004:135. Trondheim: NTNU

Weber, M (1971), Makt og byråkrati. *Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Øgård, M (2000), «New Public Management – marked eller redningsplanke?» I: Baldersheim, H og L Rose, *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Andre dokumenter og nettsteder

«Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor». Redegjørelse for Stortinget 24.01.02

«Skritt på veien». Program for fornyelse av offentlig sektor. Oslo, mars 2001

SVs handlingsprogram 2005 – 2009

«Vekst – i hele landet». Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002

<http://www.stortinget.no/inns/2004/inns-200405-132.html>

<http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/aku/art-2005-05-04-01.html>

http://www.ssb.no/magasinet/Norge_verden

http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu_tilsatte.cfm

Dagens Næringsliv 22.02.05: «Vil ha ny eier», 03.03.05: «Statens eierskap», 23.05.05: «Magnet for unge akademikere»

Dokument nr 15(2003–2004). Svar til spørsmål nr 798, datert 17.06.2004. Besvart av samferdselsminister Skogsholm 29.06.2004

Magasinet Aktuell, 1/2004: «Bygger nytt arbeidslivstilsyn»

Morgenbladet 08.04.2005: «Tilbake til fortiden?»

NRK.no, 26.04.2005: «Ligningskontorene svarer feil», 27.04.2005: «Innrømmer skattefeil»

Nærings- og handelsdepartementet: Pressemelding 15.02.2005

Riksrevisjonen: «Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper, banker m.m.» Fra og med 1996 til og med 2003

Samferdselsdepartementet, pressemelding 30.05.2005

Stoltenberg-regjeringen: «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon», datert 29.03.2001

Den nye staten



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2005:20
Bestillingsnummer 779
ISSN 0804-5135