

# ABE-reformen i staten

## Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt

Sigurd Oppegaard og Åsmund Arup Seip

### Hva er ABE-reformen?

Erna Solbergs regjering foreslo i 2014 å innføre den kalte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen). Den ble innført fra og med budsjettåret 2015. I proposisjonen uttalte regjeringen at den la til grunn en årlig produktivitetsvekst på 0,5 prosent i staten, og forutsatte at alle statlige virksomheter gjennomfører årlige tiltak for å øke produktiviteten. Gjennom å kutte 0,5 prosent av driftsutgiftene til alle statlige virksomheter og fordele kuttene til politisk prioriterte områder, ville regjeringen gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for å finansiere satsninger. Dette ville være en overføring «til fellesskapet», het det i proposisjonen (Finansdepartementet, *Prop. 1 S (2014–2015)*, side 84). ABE-reformen fører dermed ikke til en reduksjon i totalen av driftsbevilgningene som fordeles over statsbudsjettet, men handler snarere om å flytte penger til satsningsområder. Senere har ABE-reformen blitt videreført i hvert budsjett, og Stortinget har i budsjettbehandlingen vedtatt å øke kuttraten, til 0,6 prosent i 2015, 0,7 i 2016, 0,8 prosent i 2017 og 0,7 prosent i 2018, men beholdt regjeringens forslag om 0,5 for 2019. Virksomhetene velger selv hvordan budsjettkuttene skal håndteres.

ABE-reformen er inspirert av OECDs anbefaling og erfaringer fra andre nordiske land, samt Australia og New Zealand. På engelsk kalles denne typen offentlige tiltak for «automatic cuts of productivity dividend», forkortet ACPD. Evaluering av slike ordninger i andre land har vist at ACPD kan føre til effektivisering. Men effektiviseringen har avtatt over tid, og effektiviseringspotensialet er blitt redusert i tråd med at virksomhetene gradvis er blitt mer effektive. Kuttene har derfor ført til at enkelte virksomheter har måttet redusere kapasiteten ved å kutte i personell og begrense tjenestetilbudet.

### Fafos undersøkelse av reformen

Fafos har høsten 2019 gjennomført en undersøkelse av ABE-reformen for LO Stat. Følgende overordnede problemstillinger sto sentralt:

1. Hvordan håndterer og implementerer departementer og underliggende etater de årlige budsjettkuttene?
2. Hva betyr budsjettkuttene for tjenestekvalitet og effektivitet?
3. Hvordan innvirker budsjettkuttene på lederes, tillitsvalgte og ansattes arbeidshverdag?

Undersøkelsen bygger på spørreundersøkelse rettet til 1365 tillitsvalgte og ledere i fem departementsområder og Bufetat. Vi fikk 408 svar (30 prosent). I tillegg har vi gjennomført intervjuer med 18 ledere og tillitsvalgte i fem statlige virksomheter: departement, et direktorat, et av NAVs fylkesledd, en region i Bufetat og Staten vegvesen. Vi har også gått igjennom forskningslitteraturen om denne typen reformer internasjonalt.

### Hvordan blir ABE-reformen håndtert i virksomhetene?

ABE-kuttet går på hele driftsrammen til et departement og alle driftspostene til de underliggende virksomhetene. Departementene står fritt til å fordele ABE-kuttene mellom virksomhetene de er ansvarlige for. Lederne vi har intervjuet påpeker imidlertid at ABE-kuttene kun er ett av flere typer kutt departementene skal håndtere. Hvordan ABE-kuttene og andre kutt fordeles mellom departementenes virksomheter, er opp til statsråden.

- Det skjer lite omfordeling av ABE-kuttene i budsjettprosessen.

I de to departementene der vi har intervjuet ledere, forteller de at de i teorien kan «dandere» ABE-kuttet mellom sine underliggende enheter. I praksis, forteller de, er det mest hensiktsmessig for dem å legge ut virksomhetenes ABE-kutt udifferensiert, det vil si gi alle underliggende virksomheter den samme kuttraten, slik at kuttet blir forholdsmessig likt i alle virksomheter. Vår gjennomgang av tildelingsbrev og intervjuer med ledere og tillitsvalgte på både departements- og virksomhetsnivå tyder på at fagdepartementene i liten grad fordeler en ulik kuttrate til forskjellige virksomheter, men fordeler en lik reduksjon i driftsbevilgningene til sine underliggende enheter.

- Tillitsvalgte kan i forskjellig grad påvirke hvordan budsjettkuttene skal gjennomføres.

Drøye én av tre tillitsvalgte svarer at fagforeningen i noen grad har innflytelse på hvordan ABE-relaterte budsjettkutt skal gjennomføres lokalt. Rundt halvparten svarer at fagforeningen i liten grad kan påvirke hvordan kuttene skal gjennomføres, mens knappe to av ti svarer at fagforeningen ikke kan påvirke beslutningene i det hele tatt.

## Hva betyr budsjettkuttene for tjenestekvalitet og effektivitet?

ABE-reformen er kun én av flere prosesser som påvirker driften av virksomhetene. Mange virksomheter står i omorganiseringsprosesser og/eller utsettes for andre budsjettkutt som ikke er relatert til ABE-reformen. Det gjør at det kan være vanskelig å skille effektene av ABE-reformen fra andre reformer.

- ABE-reformen har forskjellig virkning i ulike virksomheter.

Hvis vi forutsetter at ABE-kuttene har vært tilnærmet lik for alle virksomheter (0,5 til 0,8 prosent per år), indikerer svarene at ABE-reformen virker forskjellig i ulike virksomheter. Noen virksomheter har en drift og et budsjett som gjør at ABE-kuttene oppleves som små og gir liten eller ubetydelig innvirkning på driften. I andre statlige virksomheter kan spillerommet i budsjettet være lite, for eksempel dersom virksomhetens oppgaver er lovpålagt eller kompetansen høyt spesialisert og ikke substituerbar. I disse virksomhetene oppleves kuttene som store, og ABE-reformen anses å ha stor innvirkning på driften av virksomheten.

- ABE-reformen blir håndtert gjennom redusert bemanning, omorganisering og effektivisering.

Vår undersøkelse tyder på at det mest brukte tiltaket for å håndtere ABE-reformen i statlige virksomheter er å la være å erstatte ansatte som går av med pensjon eller slutter i stillingen. Over 70 prosent av de spurte mener ansatte ikke erstattes ved naturlig avgang i deres virksomhet.

Over halvparten oppgir at virksomheten også håndterer ABE-kuttene gjennom ulike former for omorganisering. De siste tiårene har det foregått mange og store omorganiseringer av statlige etater og virksomheter, uavhengig av ABE-reformen. Den nye reformen i fylkeskommunene har

også ført til flere omorganiseringsprosesser i statlige etater. ABE-kuttet kan da komme som et belastende tillegg til omorganiseringen. Samtidig kan ABE-kuttene inkorporeres i allerede iverksatte omorganiseringsprosesser, slik at effektene av reformen og omorganiseringen vanskelig kan skilles fra hverandre. Omorganisering kan også være en form for effektivisering som øker virksomhetens produktivitet. Det kan imidlertid også være et tiltak for å redusere aktiviteten når budsjettet reduseres. Den formen for omorganisering de fleste krysset av for, var endrede prioriteringer av oppgaver. Mange krysset også av for omplasing av ansatte som fikk nye oppgaver. Omorganisering har dessuten skjedd fordi virksomheten har fått nye oppgaver.

- ABE-reformen fører i mange tilfeller til ansettelsesstopp og færre ansatte.

Funnene i spørreundersøkelsen viser at ABE-reformen påvirker bemanningsstrategier i statlige virksomheter. Over 60 prosent av respondentene svarer at antallet ansatte er blitt redusert i deres virksomhet. Samlet sett har antall ansatte i staten totalt sett ikke gått ned, men virkningen av reformen er trolig forskjellig i ulike virksomheter og etater.

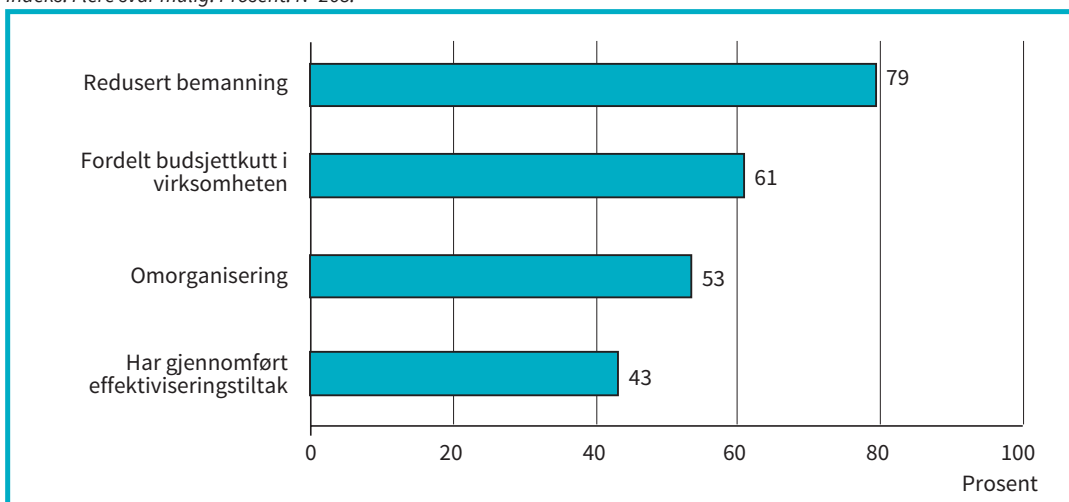
- ABE-reformen øker arbeidsmengden.

En av de tydeligste konsekvensene av ABE-reformen er ifølge spørreundersøkelsen større arbeidsbelastning. Tre av fire oppgir at reformen har negative effekter på arbeidsmengden.

- ABE-reformen kan føre til svekket tjenestekvalitet.

Tjenestetilbudet og aktivitetsnivået i mange statlige virksomheter ser også ut til å bli påvirket av ABE-reformen. Blant de respondentene som mener virksomheten har blitt nødt til å kutte i budsjettene, svarer 75 prosent at

Figur 1 Andel tillitsvalgte og ledere som oppgir at virksomheten har igangsatt et tiltak innenfor en eller flere av tiltakstypene. Indeks. Flere svar mulig. Prosent. N=268.



aktivitetsnivå og tjenestetilbud har blitt redusert. Det er også over 60 prosent som svarer at ABE-reformen har hatt negativ effekt på tjenestekvaliteten.

- Små budsjettkutt fører over tid til et press på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø.

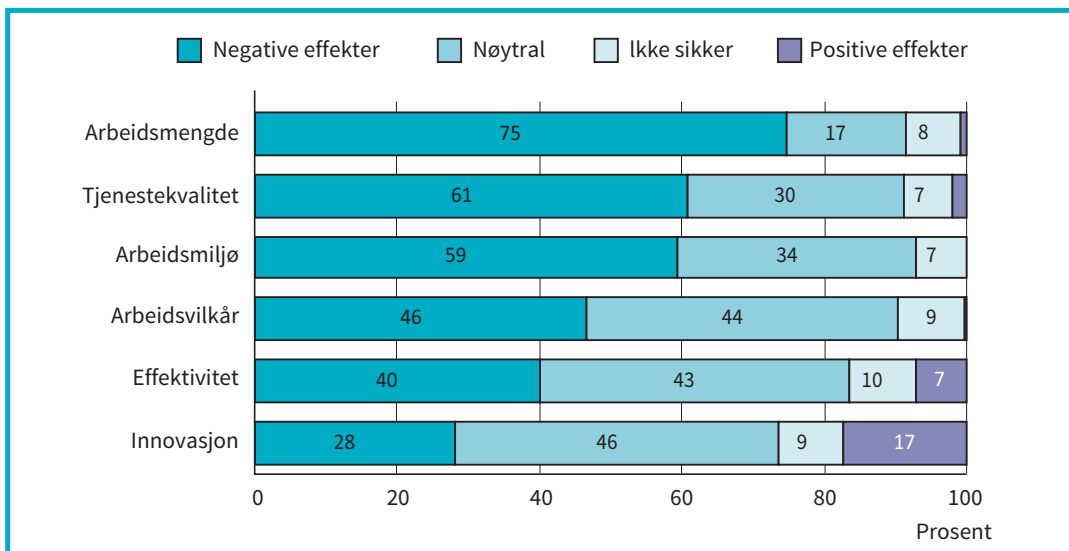
Tidsaspektet kan ha betydning for effektene av reformen. For enkelte virksomheter var ABE-reformen enkel å håndtere i begynnelsen og bidro til å effektivisere deler av driften. Ledere og tillitsvalgte forteller at de kunne ta ut kuttet ved hjelp av større enkelttiltak eller på et nivå i organisasjonen som skjermet kjerneaktiviteten. De vanligste tiltakene for å håndtere ABE-kuttene, men samtidig skjerme kjerneaktiviteten, er ifølge lederne og tillitsvalgte vi har intervjuet å ikke ansette ved naturlig avgang, sentralisere oppgaver flere enheter tidligere har utført hver for seg, kutte i reiser og kutt i virksomhetens felles- og

støttetjenester. På sikt ble det vanskeligere å skjerme kjerneaktiviteten og opprettholde tjenestekvaliteten, selv om dette har vært en prioritert for virksomhetene. For noen av virksomhetene har ABE-kuttene etter hvert ført til at de må redusere bemanningen og kutte i tjenestetilbudet. For andre har ABE-kuttene ført til et større arbeidspress og at de ansatte må «løpe mer». Et mer stressende arbeidsmiljø og økt arbeidsmengde kan også påvirke tjenestekvaliteten negativt.

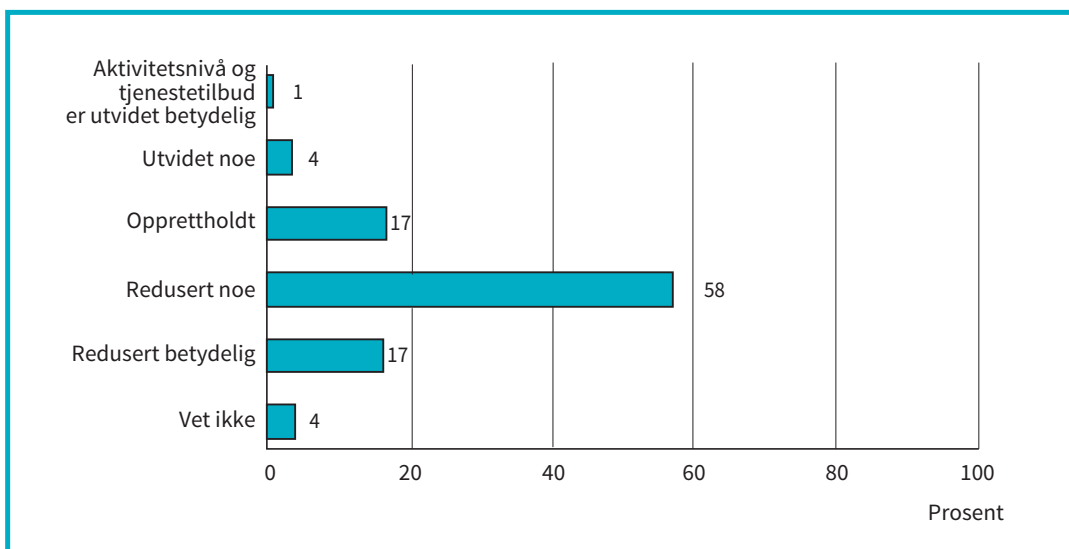
- ABE-reformen fører til igangsetting av effektiviseringstiltak.

43 prosent av respondentene i virksomheter som har fått kuttet budsjettet, sier at deres virksomhet har gjennomført effektiviseringstiltak. Dette omfatter blant annet tiltak som gjør at færre ansatte gjør mer arbeid, bruk av effektiviserende digitale løsninger, omorganisering, bruk

Figur 2 Hva slags effekter vil du si ABE-reformen har hatt på følgende områder i din virksomhet? Prosent. N=314.



Figur 3 Har virksomheten kunnet opprettholde sitt aktivitetsnivå og tjenestetilbud på tross av kuttene i bevilgninger ABE-reformen har medført? Ledere og tillitsvalgte som har svart at virksomheten har måttet kutte i budsjettet eller at kuttene veies opp av andre tildelinger. Prosent. N=269.



av nye arbeidsmåter, og reduksjon eller kutt i noen tjenester eller oppgaver. 7 prosent av respondentene mener ABE-reformen bidrar til å få virksomhetene til å iverksette effektiviserings tiltak.

- ABE-reformen kan ha både positive og negative effekter på innovasjon og bruk av ny teknologi.

Denne undersøkelsen viser at IKT er viktig for de fleste statlige virksomheter, og at investering i IKT er et tiltak for å bli mer effektiv. Hvorvidt ABE-reformen bidrar til å ta i bruk IKT, kan vi ikke si. 45 prosent av respondentene har erfart at det er tidkrevende å fase inn ny teknologi, og 28 prosent mener reformen har negative effekter på innovasjon. Det er imidlertid 17 prosent av respondentene som mener at ABE-reformen har hatt positive effekter på innovasjon, som blant annet omfatter bruk av ny teknologi. Ifølge ledere og tillitsvalgte vi har intervjuet, ble kutt i reiser og felles- og støttetjenester mulig gjort ved hjelp av ny teknologi som bidro til å holde møter via videooverføring og forenkling av tilretteleggingsoppgaver. Samtidig framholder tillitsvalgte at innføring av ny teknologi tar tid, og at «effektiviseringsgevinstene» knyttet til digitalisering ofte tas ut før de er reelle, det vil si før de har ført til faktisk effektivisering.

### Hvordan innvirker budsjettkuttene på lederes, tillitsvalgtes og ansattes arbeidshverdag?

Økt press på budsjettene og oppmerksomhet rundt budsjettkutt kan påvirke ledere og tillitsvalgtes hverdag. Det må tas små eller store beslutninger som kan ha negative konsekvenser for virksomheten og de ansatte. Dersom dette vedvarer, kan det også påvirke ansatte og arbeidsmiljøet.

- Budsjettkutt skaper usikkerhet i virksomheten og blant ansatte.

Av intervjuene med tillitsvalgte og ledere går det fram at ABE-reformen kan bidra til stor usikkerhet på virksomhetsnivå. Usikkerheten bør ikke ses på kun som en direkte konsekvens av ABE-reformen, men av at virksomheten over tid får reduserte driftsbevilgninger. Ett element som skaper usikkerhet, er at Stortinget har vedtatt å øke ABE-kuttraten. I praksis betyr det at reformen er blitt uforutsigbar og ikke gir virksomhetene et stabilt og forutsigbart insitamenter for langsiktig effektivisering, slik regjeringen forutsetter. Vedvarende budsjettkutt gjør også ansatte usikre på framtiden. Tillitsvalgte forteller at budsjett-

kuttene gjør at de ikke vet hvordan virksomheten vil se ut neste år. De ansatte vet ikke hvilke områder av virksomheten som vil nedprioriteres i framtiden, hva de vil jobbe med, hvor de vil jobbe eller om de i det hele tatt vil ha en jobb. Denne usikkerheten og uforutsigbarheten gjør at ansatte, spesielt unge og nyutdannede, begynner å se etter andre jobber og kan gjøre det vanskeligere å rekruttere nye ansatte.

- ABE-reformen kan skape en kulturendring blant de ansatte.

Sammen med andre kutt og omstillinger i staten bidrar ABE-reformen til å skape en mer konkurransepreget kultur blant de ansatte. Tillitsvalgte forteller at de ansatte er blitt mer bevisst hvilke oppgaver de utfører, og hegner i større grad om «sine» ansvarsområder, snakker mer om ansiennitet, hvem som ble ansatt sist og hvem som kan gå av med AFP, for å forberede seg på en eventuell nedbemanning. Ifølge tillitsvalgte gjør kuttene at det også blir mindre penger til kompetansehevingstiltak, og at ledelsen snarere enn å heve kompetansen til de som allerede er i virksomheten, ønsker å hente inn kompetansen virksomheten trenger ved nyansettelser.

### ABE-reformen som statlig styringsredskap

ABE-reformen er et politisk redskap som etter intensjonen skal skape en mer effektiv statlig sektor og «mindre byråkrati». Tiltaket gir statlige virksomheter automatiske budsjettkutt, men samtidig frihet til selv å avgjøre hvordan disse skal håndteres. ABE-reformen innebærer på den måten en avpolitisering av budsjettkutt. ABE-kuttene er en fast del av budsjettprosessen, og det er ingen spesifikke vedtak som ligger til grunn for kuttene i hver enkelt virksomhet. Dette gjør at politikerne i liten grad kan gjøres ansvarlige for kuttene i seg selv eller deres konsekvenser.

Dette fører til en spenning i reformen. På den ene siden er målet å effektivisere statlig sektor. På den andre siden er virkemiddelet relativt små kutt i virksomhetenes driftsbevilgninger. For å kunne iverksette større og virkelig effektiviserende tiltak, forteller virksomhetslederne vi har snakket med at de trenger politisk støtte. Det får de ikke gjennom ABE-reformen. Tiltakene som er mulige å gjennomføre innenfor ABE-reformen er relativt små og lite målrettede, samtidig som vår undersøkelse viser at de kan bidra til å forringe kvaliteten i statlige tjenester. På den måten kan det se ut til at det er en spenning mellom mål og virkemiddel i reformen.