

Produktivitetskommissionen
Bredgade 38, 1
1260 København K

04-10-2012
12/65/5

Kære Peter Birch Sørensen

Som opfølgning på dit brev af 13. september 2012 fremsendes hermed CFU's betragtninger på produktivitet i den offentlige sektor med særligt fokus på staten.

Notatet er opdelt i tre dele: "Generelle betragtninger", "Måleudfordringer i forhold til produktivitet i den offentlige sektor" og "Udvikling og fornyelse af det statslige parts- og aftalesystem".

Generelle betragtninger

Velfærdssamfundet og den offentlige sektor er under pres. Der er stigende forventninger til velfærdsydelserne, større kompleksitet i opgaveløsningen og den økonomiske krise har skabt et yderligere pres på de offentlige ressourcer. De offentligt ansatte skal med andre ord løse flere opgaver med begrænsede midler. Der er behov for at nytænke den måde, som vi styrer, leder og samarbejder på i den offentlige sektor, hvis udfordringerne skal løses.

En stærk central styring og mange proceskrav har sammen med et vildtvoksende overvågningsbureaukrati resulteret i et stort antal overflødige og skævvridende kontrolforanstaltninger. Den omfattende kontrol lægger beslag på mange ressourcer, der kan bruges bedre på opgaverne til gavn for borgerne. Den bygger ofte på antagelser om standardløsninger og ensretning, som ligger meget langt fra dagens krav fra borgerne til offentlig service. Og den undergraver ikke mindst den offentlige sektors vigtigste ressource, nemlig motivationen hos de fagligt kompetente ansatte, der gerne vil være med til at løse og udvikle velfærdsopgaverne.

Skal produktiviteten i den offentlige sektor forbedres, skal de ansatte anerkendes og deres faglighed fortsat udvikles, samarbejdet mellem ledere og medarbejdere skal understøttes, måle- og kontrolsystemerne skal understøtte fagligheden og motivationen, og lederne skal have gode vilkår for ledelse. Tilliden til de offentligt ansattes faglighed skal være omdrejningspunktet i den offentlige serviceproduktion.

Tillid skaber værdi på bundlinjen. Undersøgelser har gang på gang vist, at tillid fungerer som en økonomisk drivkraft. Tillid er en målbar egenskab, der sætter tempoet i vejret i forhold til beslutninger, kommunikation og relationer. Den minimerer transaktionsomkostningerne, og styrker både kvalitet og kvantitet i opgaveløsningen. Samtidig bidrager tillid til at øge den sociale kapital, og det har betydning for sygefravær, produktivitet, arbejdsglæde og trivsel generelt.

Når ledere og medarbejdere samarbejder og lærer på tværs af fag og områder, udvikler de fagligheden og relationerne. Derved styrkes den sociale kapital, der er så afgørende for at koordinere indsatserne mod fælles mål. Tillid kan altså betale sig!

Måleudfordringer i forhold til produktivitet i den offentlige sektor

Produktiviteten i den offentlige sektor spiller markant ind på væksten i vores samfund; særligt i Danmark i forhold til mange andre økonomier i OECD med mindre offentlig sektor. Samtidig gælder det, at en effektiv offentlig sektor fremmer en effektiv privat sektor.

En bedre forståelse af produktivitsudviklingen i den offentlige sektor er en vigtig komponent, når vi skal fokusere på at få mest ud af det offentlige forbrug, men der er stadig store måleudfordringer i den offentlige sektor, når det gælder produktivitsanalyser. Eksisterende forsøg på produktivitsmålinger i den offentlige sektor har ikke bragt os tættere på et validt og dækkende beslutningsgrundlag.

Det skyldes blandt andet, at det er vanskeligt at måle kvalitet, når markedsprisen ikke eksisterer. De hidtidige produktivitsundersøgelser af den offentlige sektor har haft meget vanskeligt ved at udpege kvalitetsindikatorer og vægte dem, når der er tale om offentlige services. Der findes tilnærmelsesvis kvalitetsjusterede indikatorer - men langt fra en golden standard.

Datagrundlaget og inddragelsen af kvalitetsaspektet er særlig problematisk inden for områder som fx undervisning og fritidsområdet.

Derfor opfordrer CFU til, at man intensiverer analyse- og forskningsarbejdet vedrørende produktivitsudviklingen i den offentlige sektor, og at man, indtil der findes et bedre beslutningsgrundlag, afholder sig fra at komme med håndfaste direktiver og anbefalinger vedrørende fremme af produktiviten i den offentlige sektor.

Måleudfordringerne i forhold til produktivitet må dog ikke bremse det brede reformarbejde hen imod at sikre bedst mulige vilkår for en fleksibel opgaveløsning af høj kvalitet i den offentlige sektor. Lige nu spirer nye tanker og idéer om ledelses- og forvaltningsreformer med fokus på at fremme en ledelses- og samarbejdskultur i den offentlige sektor baseret på tillid, forenkling og inddragelse. Nogle har valgt at give det samlebetegnelse "en tillidsreform". Der kan være betydelige produktivitsgevinster at hente ved at udfolde og konkretisere dette tankegods yderligere, således at der drages fuld nytte af de offentligt ansattes faglighed.

Udvikling og fornyelse af det statslige parts- og aftalesystem

Der er grobund for en statslig sektor i verdensklasse, hvor der både tages hensyn til de økonomiske udfordringer samtidig med, at staten som arbejdsplads er attraktiv. CFU finder, at forudsætningen for at imødekomme de kommende års udfordringer i form af strammere økonomi, stigende krav fra borgerne og den demografisk udvikling er en fornyelse af vores parts- og aftalesystem. Måden vi agerer som parter, og måden vi laver aftaler på, skal udvikles til at kunne understøtte en kvalitetsorienteret og effektiv opgaveløsning, samtidig med at statens arbejdspladser udvikles, så de bliver endnu mere attraktive.

CFU peger i det følgende på tre dilemmaer – decentralisering, forenkling og forskellighed:

Decentralisering

Decentralisering af aftale- og ledelsesretten har siden midt 90'erne været en hovedtanke i udviklingen af den statslige sektor. Tanken har været, at det lokale niveau skulle udforme løsnings- og aftaler, der passede til deres dagligdag, og ikke var et diktat fra Slotsholmen. Introduktionen og udviklingen af den lokale løndannelse er et udtryk for tanken om decentralisering, og det er også tankerne om decentralisering, der er grundlaget for ledelsesudviklingen i staten.

Et centralt element i decentraliseringen er, hvad der er aftalereguleret, og hvad der er ledelsesreguleret. Hovedreglen er, at spørgsmål, der var aftalereguleret centralt, ved en decentralisering også bliver aftalereguleret decentralt. Der sker så at sige en parallelforskydning af det centrale aftalesystem til det decentrale niveau. Grænsen mellem ledelses- og aftaleregulering er ikke statisk, og i de kommende år må det forudses, at forholdet mellem ledelses- og aftaleregulering fortsat vil udvikle sig.

Et centralt spørgsmål bliver derfor udviklingen af ledelses- og samarbejdskultur på statens arbejdspladser. En styrkelse af den lokale ledelse og en udvidelse af det lokale ledelsesrum forudsætter en yderligere udvikling af en dialogbaseret, inddragende ledelseskultur. Denne proces kræver øget tillid mellem parterne.

Skal en yderligere decentralisering lykkes, kræver det, at der sikres reel parallelitet mellem ledelsesstrukturen og strukturen på medarbejdersiden. Alene ved reel inddragelse af medarbejderne kan det sikres, at ressourcerne anvendes optimalt. Mange steder vil det kræve en kompetencemæssig oprustning af medarbejderrepræsentanterne for at kunne matche ledessiden, og en yderligere decentralisering kræver også en fortsat udvikling af den offentlige ledelse.

En styrkelse af decentraliseringen vil således forudsætte, at den centrale styring på begge sider af bordet svækkes. Der kan her f.eks. peges på stillingsklassificeringssystemet, der er et levn fra tjenestemandsansættelsessystemet, ligesom også den meget specificerede opdeling og kategorisering af forskellige tillægstyper på nogle områder kan forekomme unødigt normerende i forhold til det decentrale niveau.

Forskellighed

Det andet dilemma vedrører forskellighed. En øget decentralisering vil i sig selv medføre en forskel i den lokale opgaveløsning. Men der kan være behov for at udvide muligheden til at være forskellig. Det er CFU's opfattelse, at det på den enkelte arbejdsplads kan være hensigtsmæssigt, at det er muligt at fravige centralt fastsatte regler. CFU finder, at parterne bør åbne op for, at centralt fastsatte regler kan fraviges ved lokale aftaler. Vi må erkende, at one size doesn't fit all.

Et godt eksempel er løndannelsen i staten. Der er behov for at udvikle en model, som i langt højere grad tager højde for lokale forskelligheder, og den variation der er i den statslige opgaveløsning. Det er afgørende, at løndannelsen udvikles under hensyn til kulturen og karakteren af de opgaver, der løses på den enkelte arbejdsplads. Lønssystemet skal bidrage til at fremme kvalitet samt en effektiv opgaveløsning og samtidig fremme udviklingen af attraktive arbejdspladser. Lønssystemet er dermed et redskab, som skal fremme god lokal ledelse, og en mulighed for – gennem honorering – at tilskynde medarbejderne til, at arbejdspladsens mål indfries. Set i det lys må lønssystemet udvikles, så det passer til både ledelses- og medarbejderkulturen samt de opgaver, der skal løses på statens forskellige arbejdspladser.

Virkeligheden i staten er mangfoldig. På nogle arbejdspladser giver det god mening med et lønssystem, der er baseret på individuelle tillæg til de medarbejdere, der efter ledelsens skøn løser

opgaverne kvalificeret og effektivt. Det er for eksempel tilfældet i departementerne, hvor både målsætninger og ledelseshierarkiet er entydigt. På en række arbejdspladser vil der være behov for, at lønsystemet aktivt understøtter en kollektiv opgaveløsning. På andre arbejdspladser findes homogene medarbejdergrupper med ens opgaver, hvor et lønsystem baseret på individuelle tillæg ikke giver mening. Endelig er der på en række arbejdspladser tale om, at både målsætninger og ledelseshierarki er af mere kompleks natur, hvorfor det kan være mere kompliceret at fastslå, hvad der er værd at honorere. Dette er eksempelvis tilfældet på undervisnings- og forskningsinstitutioner.

Det er på alle arbejdspladser afgørende, at der fra ledelses- som fra medarbejderside er opbakning til, hvorledes lønsystemet understøtter opgaveløsningen. Det er derfor helt afgørende, at lønsystemet tilpasses den lokale virkelighed. Vi skal altså ikke fra centralt hold gennemtvinge et individuelt baseret lønsystem, som, vi ved, møder modstand på mange statslige arbejdspladser, da det ikke understøtter opgaveløsningen. Fortsatte vi ned af den sti, modvirker vi udviklingen af en hensigtsmæssig ledelseskultur og et godt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere.

Forenkling

Det tredje dilemma handler om forenkling. Detaljerede, centralt fastsatte regler for lokale beslutninger modvirker decentralisering og en fleksibel opgaveløsning. En unødige høj detaljeringsgrad bidrager til bureaukrati og kræver mange og specialiserede ressourcer decentralt til at administrere og kontrollere. På den anden side kan centralt fastsatte regler i en række situationer være effektivitetsfremmende.

Som vi ser det, er det en central opgave for parterne at gennemgå aftale- og regelkomplekset med henblik på at gøre det så let administrerbart og enkelt som muligt. Et element, som kan tænkes ind i en forenklingdagsorden, er en harmonisering af de statslige overenskomster og aftaler. Det statslige aftalekompleks er flere steder karakteriseret ved, at der er anvendt forskellige formuleringer til regulering af den samme rettighed. Der kan være mange historiske og reelle forklaringer på, at mindre medarbejdergrupper i staten har deres eget aftalesæt. Tilbage står imidlertid, at antallet af aftaler mange steder gør den lokale administration vanskelig og uigennemsigtig. Parterne på det statslige område bør aktivt arbejde for at nedbringe antallet af aftaler, eksempelvis ved etablering af fællesoverenskomster og bredt dækkende organisationsaftaler, der gør det samlede aftalelandskab væsentligt mere overskueligt.

Et andet konkret sted, der kunne regelforenkles, er ved tildelingen af løntillæg. Med "ny løn" er der aftalt et kompliceret og sammensat regelsæt for, hvilke tillæg medarbejderne kan opnå. Vi skal arbejde for, at tillægssystemet for lokal løndannelse bliver væsentligt mere enkelt, og vi skal sikre, at lønnen kan forklares og forstås.

I øvrigt vil jeg henvise til de enkeltes centralorganisationers svar.

Venlig hilsen



Flemming Vinther
Formand for CFU