

## **Akademikernes innspill til produktivitetskommisjonens seminar om offentlig sektor – 21. august 2014**

Akademikerne mener at det er betydelige utfordringer og klare forbedringsmuligheter knyttet til effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor i dag. Vi tror at vi med enkle grep kan øke produktiviteten uten at dette går ut over kvaliteten. I dette notatet peker vi særlig tre forhold som vi mener vil styrke produktiviteten i offentlig sektor:

- a) *Systemnivå – ledelse, samarbeid og arbeidsgiverideologi.* Nødvendig fleksibilitet i ressursutnyttelsen og prioriteringene fordrer at ledere gis reell autonomi og ansvar for egen virksomhet og/eller fagområde. Reell ledelse må være mulig helt ned på virksomhets- og avdelingsnivå, og systemene må bygges på prinsippet om at samordning er mulig uten at alle beslutninger må fattes sentralt. Aktørene på sentralt nivå bør angi overordnede mål og rammer for politikk og administrasjon, men det er de lokale lederne som skaper reell effektivitet ved å tilpasse og prioritere ressursbruk etter behov og lokale forhold. Tillit mellom avtaleparter er et av de viktigste aktivum i norsk arbeidsliv. Gjensidig tillit og samarbeid er nødvendig for å bruke kompetansen riktig og effektivt i kompleks oppgaveløsning. Arbeidsgiverideologien vi i dag ser i både statlig sektor og i helseforetakene utfordrer dette.
- b) *Strukturnivå – forenklet forvaltning.* Gjörv-kommisjonens rapport viser at ansvaret for viktige samfunnsoppgaver i dag faller mellom to stoler. En bedre koordinert stat og en bedre koordinering mellom forvaltningsnivåene er her viktig. Akademikerne har pekt på at færre departementer og kommuner kan bidra til en mer helhetlig ansvarsstruktur – og dessuten legge til rette for en mer hensiktsmessig rammepreget målstyring overfor øvrige forvaltningsnivåer. Vi ser klare tendenser til byråkratisering i underliggende etater, blant annet i helsetjenesten. Dette trekker ressurser bort fra kjerneoppgavene.
- c) *Operasjonelt nivå – offentlig innkjøp og tariffavtalene i offentlig sektor.* Akademikerne har i to ulike rapporter påvist et betydelig effektiviseringspotensial innen offentlig innkjøp. I likhet med gevinsten ved å delegere beslutningsmyndighet til reelt autonome virksomhetsledere, ligger det et betydelig produktivitetspotensiale i enkle endringer i innkjøpsfunksjonene:
  - Overordnede bestillinger må fokuseres mot *måloppnåelse og funksjon*, og ikke konkrete spesifikasjoner/løsninger for det ferdige produktet. En mer rammepreget bestilling skal være utgangspunktet, og på den måten gi rom for innovasjon og effektive løsninger.
  - Profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen, herunder systemet for samhandlingen mellom innkjøpsfunksjonen og fagmiljøene
  - Innovasjon må inntas som prioritert kriterium i innkjøpsprosessene

Akademikerne mener videre tariffavtalene og forhandlingssystemene i enkelte deler av offentlig sektor er klart til hinder for produktivitetsvekst. På samme måte som innenfor offentlige innkjøp er dette etter vår mening et «operasjonelt» område hvor man gjennom mer rammepregede avtaler kan skape insentiver til produktivitetsvekst.

For å utdype potensialet og utfordringene knyttet til avtaleverk og forhandlingsystem vedlegges et notat som beskriver forhandlingsystemene for statlig- og kommunal sektor, samt sykehussektoren. Våre viktigste poenger er:

- At de sentrale elementene i forhandlingsystemene i stat og kommune hindrer nødvendig fleksibilitet og lokal autonomi – og gjør insentiver for produktivitet svært lite effektive
- At de samme sentrale elementene i forhandlingsystemene ikke er nødvendig for å opprettholde koordinerte og ansvarlige lønnsoppgjør. Partene i tariffområdet Spekter helse og i privat sektor har over tid vist at de gjennom lokale forhandlinger viser ansvarlighet og at oppgjørene er godt koordinert med resultatet frontfaget. Samtidig oppnår man nødvendig omstilling og prioritering i disse områdene
- At det er viktige forskjeller mellom de offentlige tariffområdene – og de må vurderes både samlet og hver for seg

Arbeidet i den danske produktivitetskommisjonen viser at tydelige utfordringer knyttet til detaljstyring av offentlig sektor, lokale ledere uten nødvendig autonomi, samt behov for forenkling og avbyråkratisering, ikke er enestående for Norge. Kommisjonen trekker i sin analyse frem fem forhold som spesielt viktige for økt produktivitet i offentlig:

- 1) Fokus på resultater for brukerne
- 2) Avbyråkratisering og fleksibel oppgaveløsning
- 3) Tydelig ledelse og motiverte medarbeidere.
- 4) Økonomisk styring som fremmer samarbeid
- 5) Administrative og politiske reformer for å kunne implementere punktene over

## **A. Ledelse, samarbeid og arbeidsgiverideologi**

### *Lokale samarbeidsløsninger*

Den danske produktivitetskommisjonen slår fast at økt produktivitet i offentlig sektor krever mer lokal frihet til ledere og ansatte. Akademikerne er enige i dette, og mener det er behov for en tillitsreform i offentlig sektor. I dag er staten overstyrt og underledet, jfr. konklusjonene i GjØrv kommisjonens rapport.

Akademikerne ser en skjerpet styringsideologi fra arbeidsgiversiden, særlig i statlig sektor og i helseforetakene. Det er fokus på pålegg og ensidig styring fremfor dialog og samarbeid. Lokale ledere får sterkt begrenset handlingsrom som følge av stramme sentrale føringer.

### *Mindre politikk i byråkratiet*

På samme måte som vi trenger mer helhet i politikken, trenger vi mindre politikk i byråkratiet. I dag er det for mye politisk innblanding i rene forvaltningsoppgaver. Det skaper dårlige løsninger, forsinkelser, dobbeltarbeid og frustrerte ansatte.

Embetsverket kan ikke og skal ikke være partipolitisk sekretariat for den til enhver tid sittende statsråd. De skal representere en kontinuitet, og en faglig og forvaltningsmessig ekspertise, som politikerne kan støtte seg på. Derfor må det trekkes et mye tydeligere skille mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon. Politikerne må prioritere, mens

forvaltningen må iverksette og gjennomføre. Mangelen på et tydelig skille mellom politikk og forvaltning, skaper handlingslammelse i offentlig etater.

#### *Endret fokus*

I dagens offentlige sektor er det for mye fokus på telling og måling, og for lite fokus på kvalitet og resultater. Statlige ledere må gis større muligheter til profesjonalisering av sin virksomhet, hvor ikke systemet er til hinder for effektiv ledelse innenfor de overordnede rammene. De må få mer ansvar, og de må få disponere de virkemidlene som er nødvendige for å få oppgavene løst. Da nytter det ikke kun å ha ansvar for at prosessen er riktig, de må også ha ansvar for at resultatene blir gode.

#### *Brukerne i sentrum*

En tillitsreform er nødvendig for å kunne sette brukerne i sentrum. De senere år har vi sett en klar tendens til oppbygging av byråkrati rundt tjenestene på bekostning av selve utførelsen av tjenestene. Vi ber konkret kommisjonen vurdere veksten i den sentrale helseforvaltning, inkl RHF og Sykehuspartner mot veksten i helsetjenestens utøvende ledd. Veksten i dette byråkratiet tar ikke bare personellressurser fra helsetjenesten, men fører sannsynligvis også til økte administrative oppgaver for behandlingsapparatet. En fersk undersøkelse fra Legeforeningens forskningsinstitutt viser f.eks. at legene nå bare bruker 40 prosent av arbeidstiden sin på pasientbehandling. For 10 år siden var tallet 60 prosent. Når journaler, attester, rekvisisjoner, rapporter og møter fyller mer enn halve arbeidsdagen, er vi på feil kurs. Gode løsninger ligger ikke i rigide og sentralstyrte systemer, men i fleksible løsninger nær brukerne.

## **B. Tilrettelegging for kompetanse, effektivitet og kvalitet gjennom færre departementer og kommuner**

Det er behov for justeringer i norsk forvaltningsstruktur for å fjerne hindringer for effektiv ressursbruk og utvikling av gode kompetansemiljøer.

Mange viktige samfunnsoppgaver faller i dag mellom flere stoler. Et eksempel er folkehelse. Det er bred politisk enighet om at mer og bedre forebygging er avgjørende for å redusere livsstilssykdommer og unngå en kostnadsekspløsjon i helsevesenet som kan true velferdsstaten. Likevel er forebyggingsinnsatsen beskjeden. Et fragmentert ansvar der HOD har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, SD for byggingen av sykkelstier, KUD for idrett og friluftsliv, LMD for matvaresektoren og kommunene for primærhelsetjenesten bidrar til dette.

Det finnes en rekke lignende eksempler. Stortinget vedtok f.eks. en ny straffelov i 2005. Grunnet mangel på IKT-systemer vil loven trolig først tre i kraft i 2021. Daglig sendes røntgenbilder i taxi mellom norske sykehus. Ny E18 mellom Oslo og Kristiansand vil ta over 20 år fordi den bygges klatt for klatt. 15 år etter at Fornebu flyplass ble lagt ned, står bare et mindretall av de nye boligene ferdig, og det krangles fremdeles om hvem som skal finansiere tog eller bane dit.

Akademikerne mener at en mer samlet og bedre koordinert ansvarsfordeling i offentlig sektor vil kunne avhjelpe på disse og andre eksempler – og dermed bidra til økt produktivitet.

En forskningsrapport som ble utarbeidet for Akademikerne og NHO i mai 2014 (SØF-rapport nr. 02/14) peker på nødvendigheten av et mer helhetlig ansvar på regionalt og lokalt nivå. Hovedfokuset i rapporten ligger på behovet for å utvikle bedre bo- og arbeidsmarkedsregioner rundt de 20 største byene i Norge. Dette fordrer større og mer robuste kommuner og større og sterkere fagmiljøer. Dette vil igjen kunne skape et mer virksomt lokaldemokrati og økonomisk mer selvstendige kommuner. Større enheter og sterkere fagmiljøer vil dessuten bidra til at høykompetent arbeidskraft i større grad vil søke seg til kommunale arbeidsgivere, noe som er avgjørende for å bedre produktiviteten i denne sektoren.

En kommunereform – med et særlig fokus på de store bykommunene – vil kunne bidra til betydelig produktivitetsvekst gjennom (1) forenklet forvaltning, (2) mer autonomi i ansvar/ledelse og (3) mulighet for reelle reformer i prosessene knyttet til offentlige innkjøp.

Akademikerne har i tillegg argumentert for at en tilsvarende reform på det statlige forvaltningsnivået vil forsterke disse effektene. Vi tror færre departementer vil gi bedre koordinering og en mer helhetlig politikk. Resultatet vil både bli økt kvalitet og forbedret effektivitet.

### **C. Økt effektivitet gjennom offentlige innkjøp**

Det offentlige kjøper hvert år tjenester og produkter fra næringslivet for om lag 400 milliarder kroner. Dette betyr at offentlige innkjøp utgjør omtrent halvparten av alt offentlig konsum. Skal man forbedre produktiviteten i offentlig sektor, kan vi altså ikke bare fokusere på hvordan vi utfører prosessene, men i vel så stor grad også fokusere på at vi foretar innkjøp som bidrar til at tjenesteproduksjon og investeringer blir så gode og effektive som mulig. To rapporter utarbeidet av Menon for Akademikerne viser at det kan spares 10-15 prosent gjennom bedre og mer effektive innkjøpsrutiner.

Tre tiltak peker seg ut som spesielt viktige for å realisere innsparingspotensialet:

- Overordnede bestillinger må fokuseres mot *måloppnåelse og funksjon*, og ikke konkrete spesifikasjoner/løsninger for det ferdige produktet. En mer rammepreget bestilling skal være utgangspunktet, og på den måten gi rom for innovasjon og effektive løsninger.
- Profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen, herunder systemet for samhandlingen mellom innkjøpsfunksjonen og fagmiljøene
- Innovasjon må inntas som prioritert kriterium i innkjøpsprosessene

Gevinstene ved produktivitetsvekst i offentlig sektor gjennom *innovasjon* er formidable. Difi har tidligere påvist at bare om lag 5 prosent av kommunale - og 10 prosent av statlige virksomheter har søkt innovative løsninger i forbindelse med innkjøp (Menon 2014). Finansdepartementet har vist at en økning av produktiviteten i offentlig sektor med en halv prosent, kan gi besparelser på nær 7,5 prosent av bruttonasjonalproduktet i 2060. I 2012 utgjorde 7,5 prosent av bruttonasjonalproduktet om lag 200 milliarder kroner. Dersom man gjennom innovasjon i offentlige innkjøp kan stimulere til bare en tidel av dette produktivitetspotensialet vil man likevel oppnå reelle, direkte innsparinger på opptil 20 milliarder pr år. I tillegg må det antas at det vil bidra til betydelige ringvirkninger ved at private leverandører påvirkes/tvinges til effektive og innovative løsninger i sine anbud til offentlige prosjekter.