

Centralorganisationernes Fællesudvalg ***Sekretariatet***

6. juni 2012

15739.12

Nytænkning af parts- og aftalesystemet i den statslige sektor - seks dilemmaer.

Indledning

Der vil i de kommende år være behov for, at parts- og aftalesystemet på det statslige område udvikles til at kunne understøtte en kvalitetsorienteret og effektiv opgaveløsning, samtidig med at statens arbejdspladser udvikles, så de bliver endnu mere attraktive, og således at de statslige medarbejdere kan få udnyttet og udviklet deres faglige og personlige kompetencer.

Fokus i udviklingen må være tillid, ledelse, faglighed, inddragelse og afbureaukratisering. Det skal sikres, at den offentlige opgaveløsning i højere grad orienteres mod relevante resultater – kvalitet, effektivitet og serviceniveau – og i mindre grad mod opfyldelse af proceskrav. Øget fokus på resultater vil skabe rum for større fagligt ansvar og give plads til moderne ledelsesformer og øget nytænkning. Dette vil forbedre kvaliteten og frigøre ressourcer, og det vil gøre faglig stolthed og arbejdsglæde til drivkraft i udvikling af service til borgerne.

I de kommende års udvikling kan der identificeres (mindst) seks dilemmaer, der vil være centrale for udviklingen af parts- og aftalesystemet. De seks dilemmaer har følgende temaer:

- A. Decentralisering og styring
- B. Forenkling
- C. Differentiering
- D. Transparens
- E. Forandringer
- F. Effektivitet

Nedenfor udfoldes de enkelte dilemmaer og deres indbyrdes samspil. Det er imidlertid nødvendigt indledningsvist kort at præcisere det grundlæggende værdimæssige udgangspunkt for de efterfølgende betragtninger.

Udgangspunktet for beskrivelse af dilemmaerne og deres indbyrdes samspil er en vurdering af, at i en dansk kulturel kontekst og med det kompetenceniveau, der findes blandt de statslige medarbejdere, er frisætning – decentralisering – formålstjenligt i de situationer, hvor der ikke kan angives argumenter, konkrete eller kulturelle, der taler herimod.

Derudover er tilgangen, at kontrol, centralisering og proceskrav skal erstattes med ledelse baseret på tillid, samarbejde og retfærdighed. Social kapital på arbejdspladsen kan forene kravene om trivsel, kvalitet og effektivisering. Det er velkendt, at arbejdspladser med høj social kapital leverer en bedre kvalitet, er mere produktive og har en innovativ arbejdspladskultur.

Det er indlysende, at i en demokratisk (og skattefinansieret) kontekst er det nødvendigt, at mål og rammer (inklusive klare økonomiske rammer) fastsættes centralt. Inden for de fastsatte mål og rammer opnås den bedste opgaveløsning imidlertid ved, at ledelse og medarbejdere i samarbejde skræddersyr de løsninger, der mest effektivt adresserer opgaverne, så medarbejdernes kompetencer aktivt kan bringes i spil i opgaveløsningen.

Det er imidlertid også klart, at på en række områder (f.eks. barsel og ferie) vil hensynet til en rationel forvaltning tilsige ens regler og procedurer. Det er også klart, at ligheds- og retssikkerhedsbetragtninger, behovet for forudsigelighed og behov for transparens i en række situationer gør det nødvendigt, at der sker en central normering af den lokale opgaveløsning. Det er i dette spændingsfelt, det statslige parts- og aftalesystem skal udvikle sig.

Tanken med at beskrive dilemmaer er at få et sæt pejlemærker, der kan facilitere diskussionerne – område for område – om, hvorledes vi tilrettelægger aftale- og partssystemet mest hensigtsmæssigt i spændingsfeltet mellem decentralisering/centralisering og styring/frisætning.

A. Decentralisering og styring

Decentralisering har været en hovedtanke i udviklingen af den offentlige (statslige) sektor gennem de seneste mange år. Det er således en decentraliseringstankegang, der ligger bagved introduktionen og udviklingen af den lokale løndannelse, og det er også decentralisering, der er grundlaget for ledelsesudviklingen i den statslige sektor. Ikke alle medarbejdergruppe har ønsket denne udvikling, og erfaringerne med decentralisering har heller ikke alle steder og på alle områder været positive. For partssystemet har decentralisering været ensbetydende med en udvikling af TR-institutionen og SU-systemet, hvor en række spørgsmål vedrørende medarbejdernes kompetenceudvikling, arbejdsmiljø, mv. er kommet i fokus.

Tanken om decentralisering står i kontrast til de centraliserings- og styringstiltag, der øges i omfang i disse år.

For decentraliseringen er en afgørende problemstilling, hvad der er aftalereguleret, og hvad der er ledelsesreguleret. Grænsen mellem ledelses- og aftalereguleret er forskellig fra område til område og er resultatet af en historisk udvikling. I forbindelse med decentralisering har det været hovedreglen, at spørgsmål, der centralt var aftalereguleret, ved en decentralisering også blev decentralt aftalereguleret. Der er så at sige sket 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 aftalereguleret fortsat vil udvikle sig. Et centralt spørgsmål i denne sammenhæng er spørgsmålet om udviklingen af ledelses- og samarbejdskultur på statens arbejdspladser. En styrkelse af den lokale ledelse og en udvidelse af det lokale ledelsesrum vil være en proces og forudsætter en yderligere udvikling af en dialogbaseret, inddragende ledelseskultur. Denne proces kræver øget tillid mellem parterne. Dette kræver tid og fælles vilje.

En yderligere decentralisering vil kræve en gennemgang af den lokale aftale-/samarbejdsflade, så der sikres reel parallelitet mellem ledelsesstruktur og strukturen på medarbejdersiden. For at res-

sourcerne anvendes optimalt, må SU-systemet udvikles til at være et forum for reel inddragelse af medarbejderne. Mange steder vil det kræve en kompetencemæssig oprustning af tillidsrepræsentantsystemet for at kunne matche ledelsessiden, og en yderligere decentralisering kræver også en fortsat udvikling af den offentlige ledelse!

En styrkelse af decentraliseringen vil 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 centrale niveau.

En særlig problemstilling udgøres af Rigsrevisionen, der gennem de seneste år i stigende grad har taget fat på at analysere, om forskellige aftaleregulerede forhold i den statslige sektor efter Rigsrevisionens opfattelse er et udtryk for rationel og effektiv forvaltning. Det er klart, at Rigsrevisionen på linje med Folketingets ombudsmand og de almindelige domstole må være aktør i fastsættelsen af rammer for den offentlige sektors funktion. Det forekommer imidlertid vigtigt, at der finder en mere principiel diskussion af Rigsrevisionens kompetencer i forhold til aftalesystemet sted. Parterne skal ved aftaleindgåelse have klarhed over indholdet af Rigsrevisionens efterfølgende "revision" af de indgåede aftaler, og derved undgå, at udmøntningen af de decentrale aftalemuligheder underkendes af rigsrevisionen, med deraf følgende mistillid og utilfredshed med et decentralt aftalesystem.

B. Forenkling

Meget detaljerede, centralt fastsatte regler for procedurer og præmisser for lokale beslutninger modvirker decentralisering. Mange og meget detaljerede regler modvirker også en fleksibel opgaveløsning og bidrager til bureaukrati. Mange og meget detaljerede regler kræver mange og specialiserede ressourcer decentralt – ressourcer som måske ikke er til stede. På den anden side kan centrale regler i en række situationer være effektivitetsfremmende.

Samlet set må det være en central opgave for parterne at gennemgå aftale- og regelkomplekset med henblik på at gøre det så let administrerbart og enkelt som muligt. Ved en sådan gennemgang kan der særligt peges på bestemmelserne vedrørende samarbejdsudvalg, tillidsrepræsentanter, mv. Et velfungerende lokalt samarbejde mellem parterne bygger på en grundlæggende fælles interesse i at finde løsninger, der fra begge sider opfattes som rimelige og hensigtsmæssige. Etableringen af et sådant samarbejde kræver tillid, og tillid befordres ikke af, at den ene eller den anden part slår modparten i hovedet med regler og procedureforskrifter. På denne baggrund må regelsættet gennemgås med henblik på et væsentligt mere enkelt regelsæt som ramme for det lokale samarbejde. Det må imidlertid anerkendes, at opbygningen af tillid er en proces, der tager tid, og parterne bør derfor i fællesskab etablere et udviklingsprojekt med henblik på at facilitere processen frem mod en væsentlig mindre detaljeret regulering af den lokale medbestemmelse.

Parterne må i fællesskab arbejde på at stille værktøjer til rådighed for det decentrale niveau der kan understøtte forenkling og afbureaukratisering af alle unødige regler, og som samtidig sikrer, at der ikke sker unødvendig dokumentation og kontrol.

I de forskellige overenskomster og aftaler er der ofte anvendt forskellige formuleringer til regulering af en retstilstand, der lokalt administreres som en fælles retstilstand. Da det er parternes fælles interesse at sikre, at hvis retstilstanden lokalt skal være ens, skal de formuleringer, der regulerer den, også være identiske.

Der kan være mange historiske og reelle forklaringer på, at mindre medarbejdergrupper i staten skal have deres eget aftalesæt. Tilbage står imidlertid, at antallet af aftaler mange steder gør den lokale administration vanskelig og uigennemsigtig. Parterne bør aktivt arbejde for at nedbringe antallet af aftaler, eventuelt ved etablering af fællesoverenskomster, bredt dækkende organisationsaftaler, mv., der gør det samlede aftalelandskab væsentligt mere overskueligt.

Ved introduktionen og udviklingen af "ny løn" er der aftalt et kompliceret og sammensat regelsæt for, hvilke tillæg medarbejderne kan opnå. Parterne bør på den ene side arbejde for, at der sker en rationalisering af den lokale tillægsgennemførelse, således at tillægssystemet for lokal løndannelse bliver væsentligt mere enkelt, og på den anden side sikre, at lønnen kan forklares og forstås. En forenkling vil også kunne lette den lokale tillægsforhandlingsproces.

C. Differentiering

Som ovenfor fremhævet under decentraliseringsafsnittene, vil en udvikling i retning af større decentralisering i sig selv indebære forskellen mellem hvilke løsninger, der tages i anvendelse på statens arbejdspladser. Det er dog også præciseret, at det på en række områder fortsat vil være hensigtsmæssigt med en central og ensartet regeldannelse. Hvor der er aftalt centrale regler, kan der på enkelte arbejdspladser være behov for at kunne fravige disse. På en række områder bør parterne derfor åbne op for, at centralt fastsatte regler kan fraviges ved lokale aftaler.

På løndannelsesområdet er der generelt behov for at udvikle en langt mere differentieret model, end det der har været sigtelinjen indtil dato. Det er af afgørende betydning, at løndannelsen udvikles under hensyn til kulturen og karakteren af de opgaver, der løses på statens forskellige arbejdspladser. Generelt bør løndannelse bidrage til at fremme den kvalitative og effektive opgaveløsning og udviklingen af attraktive arbejdspladser i staten. Lønssystemet bør således ses som et redskab til at fremme god lokal ledelse, og accept af, hvad der på det enkelte arbejdsområde og den enkelte arbejdsplads er værd at honorere, som det kontante udtryk for opnåelse af arbejdspladsens mål. Lønssystemet må på denne baggrund udvikles, så det passer til både ledelses- og medarbejderkulturen samt de opgaver, der skal løses på statens forskellige arbejdspladser.

På nogle arbejdspladser er kulturen i god overensstemmelse med et lønsystem, der – præstationsbaseret – giver individuelle tillæg til de medarbejdere, der efter ledelsens skøn løser opgaverne kvalificeret og effektivt. Dette er f.eks. tilfældet i departementerne, hvor både målsætninger og ledeshierarkiet 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 ledeshierarki er af mere kompleks natur, således at det kan være mere kompliceret at fastslå, hvad der er værd at honorere - dette gælder f.eks. på undervisnings- og forskningsinstitutioner.

Det er på alle arbejdspladser afgørende, at der såvel fra ledelses- som fra medarbejderside er aktiv tilslutning til, hvorledes lønsystemet understøtter opgaveløsningen. Såfremt en sådan positiv tilslutning systematisk ikke er til stede på de statslige arbejdspladser, kan man risikere, at et forsøg på at gennemtvinge et individuelt baseret lønsystem i sig selv modvirker udviklingen af en hensigtsmæssig ledelseskultur og et godt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere.

I en sammenligning med løndannelsen i den private sektor må der også tages hensyn til, at man i det offentlige har behov for en langt større central normering af, hvorledes opgaveløsningen gennemføres på det lokale niveau. Dette vil i sig selv indebære en langt større central styring og langt større kompleksitet i de hensyn, der skal tages ved den lokale opgaveløsning. Frihedsgraderne for den enkelte statslige arbejdsplads må i sagens natur være væsentlig mindre end de frihedsgrader, der gælder for den enkelte private virksomhed. I forlængelse heraf forekommer det som en meget primitiv sammenligning af løndannelsen i den private og den offentlige sektor, når man blot måler hvor stor en del af lønnen, der er aftalt decentralt.

D. Transparens

I et partssystem er det både centralt og decentralt afgørende, at parterne ser fordelene ved at sigte mod at lave fælles løsninger. Dette kræver tillid mellem parterne og en overbevisning om, at modparten ikke har skjulte dagsordener.

Det er vigtigt, at der på alle områder er åbenhed og transparens for kun her igennem vil ledelsens behov og målene for arbejdspladsen kunne forstås af medarbejdersiden. Gennem åbenhed og transparens vil det også blive nemmere at opnå medarbejdersidens accept af de udfordringer og krav arbejdspladsen står overfor - simpelthen fordi alle forstår dem bedre.

En nødvendig forudsætning, for at lokal løndannelse kan være et ledelsesværktøj, er åbenhed og dialog om, hvilke kompetencer eller indsatser der er værd at honorere. Herved kan åbenhed og diskussion om kriterierne for løndannelsen blive et effektivt redskab til at synliggøre målsætninger og prioriteringer og give fælles ejerskab for både ledelse og medarbejdere. Igen kræver dette synlighed om, hvad der honoreres og tro på, at der ikke er skjulte dagsordener bag løndannelsen.

Samlet set kræver et velfungerende partssystem tillid – og tilliden trives bedst i åbenhed og transparens, hvor parterne ikke tillægger hinanden skjulte motiver.

E. Forandringer

De offentlige arbejdspladser vil fremover skulle kunne håndtere forandringer i stor stil. Både i kraft af de krav som borgerne og brugerne af det offentlige stiller og også de forandringer som løbende bliver pålagt ud fra politiske dagsordener, og dagsordener som dukker op som konsekvens af enkelt-sager i det offentlige rum.

Parts- og aftalesystemet skal kunne understøtte og håndtere dette gennem de aftaler og regler der udmøntes. Reglerne i sig selv skal hverken forhindre eller initiere forandringer, da det ikke er reglerne der skal være i fokus men behovet for enten at forandre eller at bevare. Reglerne skal til enhver tid understøtte det givne behov.

F. Effektivitet

Kravet til øget kvalitet og effektivitet i bred forstand stiger i de kommende år i takt med at befolkningen forventer et højere serviceniveau og stiller flere krav.

En forudsætning, for at kunne imødekomme dette, er inddragelse af medarbejdernes faglighed samt at parts- og aftalesystemet understøtter effektivisering gennem åbenhed, dialog, samarbejde og ærlighed, således at det fremmer nye, bedre og mere innovative måder at arbejde på.