

# ERM's årsrapport 2014: Omstrukturering i den offentlige sektor

## Resumé

### Indledning

I tiden umiddelbart efter recessionen i 2008 fortsatte beskæftigelsen i den offentlige sektor med at vokse, hvilket var med til at fastholde efterspørgslen i den europæiske økonomi. I 2010 var der dog en betydelig omstrukturering undervejs i den offentlige sektor i flere medlemsstater. I modsætning til omstrukturering i den private sektor berører omstrukturering i den offentlige sektor en stor del af befolkningen, og den giver derfor anledning til stor politisk interesse og en vis uenighed. Den er også særlig kompliceret og ofte problematisk – ikke mindst på grund af de mange mennesker, der er involveret, og på grund af traditionen for høj sikkerhed i ansættelsen og en stærk fagforeningsrepræsentation. Baggrunden for omstrukturering i den offentlige sektor er også meget forskellig fra baggrunden for omstrukturering i den private sektor, og en vigtig faktor er, at den ikke skyldes et fald i efterspørgslen efter dens ydelser. Den seneste omstrukturering i den offentlige sektor har næsten udelukkende været udløst af de offentlige finansers trange kår i mange medlemsstater.

Recessionen har haft meget forskellige indvirkninger på de forskellige medlemsstater, og det samme gælder for omfanget af den nylige omstrukturering i den offentlige sektor. Dette skyldes selvfølgelig i høj grad de forskellige offentlige gælds niveauer, som har varieret meget fra den ene medlemsstat til den anden. Det forholder sig dog også således, at de medlemsstater, som påbegyndte en betydelig omstrukturering af den offentlige sektor i 1990'erne, ikke har haft lige så stort behov for at omstrukturere efter 2008.

### Politisk kontekst

Den overordnede politiske kontekst er sparepolitikkerne, som har rod i den opfattelse, at det er nødvendigt at reducere den offentlige gæld for ikke blot at bevare den enkelte medlemsstats finansielle stabilitet, men også den fælles valuta. Stabilitets- og vækstpagten fastlægger rammerne for samordningen af de nationale finanspolitikker i Den Europæiske Union. Dens

hovedformål er at sikre sunde offentlige finanser. Hvad de forebyggende foranstaltninger angår, kræver den, at medlemsstaterne skitserer deres budgetplaner på mellemlang sigt under hensyntagen til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I de senere år har den offentlige gæld været et centralt spørgsmål i det europæiske semester. EU-institutionernes juridiske mulighed for at bestemme i spørgsmål, der vedrører de offentlige finanser, har været særlig stærk i de medlemsstater, som har været i alvorlige finansielle vanskeligheder, navnlig programlandene, der har modtaget lån fra trojkaen (Den Internationale Valutafond, Den Europæiske Centralbank og Europa-Kommissionen).

EU-kvalitetsrammen for omstruktureringer (QFR) blev indført i 2013 med det formål at udstikke retningslinjer for omstrukturering af organisationer, baseret på virksomhedernes reelle erfaringer. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne "til at undersøge, hvordan den foreslåede kvalitetsramme kan anvendes på ansatte i den offentlige sektor". Den generelle drivkraft bag kvalitetsrammen er således også at involvere en lang række aktører i processen, hvilket burde være særlig relevant for omstrukturering i den offentlige sektor.

Den anden brede politiske kontekst er den demografiske aldring, både når det gælder evnen til at imødekomme efterspørgslen efter flere pleje- og sundhedstjenester i den nærmeste fremtid, og når det gælder den meget væsentlige stigning i arbejdsstyrkens alder i disse sektorer. Alle initiativer, der vedrører aldringspolitik, er af særlig betydning for den offentlige sektor.

### Væsentlige konklusioner

- Beskæftigelsen inden for de store offentlige tjenesteydelser – sundhed og uddannelse – er støt stigende, men der er også en stadig større andel af privat beskæftigelse i disse sektorer.

- Der er registreret et nettotab på 800 000 stillinger i den offentlige kernesektor (den offentlige forvaltning), der har været hurtigere til at udlicitere end den overordnede arbejdsstyrke siden 2008. 19 af de 28 medlemsstater har oplevet et fald i beskæftigelsesniveauet i den offentlige kernesektor. Letland har haft det største fald (-29%), og i Det Forenede Kongerige og Frankrig har man registreret et fald på over 10%.
- Mere end en tredjedel af de offentligt ansatte i Europa er nu over 50 år, og andelen af ældre arbejdstagere er steget med over fem procentpoint siden 2008 i både sundhedssektoren og den offentlige forvaltning. Eftersom de fleste jobtab har fundet sted i den mandsdominerede offentlige kernesektor, er beskæftigelsen i den offentlige sektor blevet betydeligt mere kvindedomineret overordnet set.
- Lønnedgang eller lønstop har været mest udbredt i programlandene, Spanien, Det Forenede Kongerige og de baltiske lande og mindst udbredt i de nordiske lande og Tyskland.
- Beskæftigelsesniveauet i det offentlige er relativt højt i de nordiske lande og relativt lavt i de økonomier, som krisen er gået hårdest ud over, nemlig Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien.
- Mens antallet af arbejdstagere, der går på førtidspension eller efterløn, er faldet en smule i den private sektor siden den økonomiske krises begyndelse, er det steget i den offentlige sektor.
- Hvad angår forandringens indvirkning på de ansatte i den offentlige sektor, er den overordnede vurdering fra lederne i den offentlige sektor ret negativ. De to laveste scorer ud af 16 resultatdimensioner vedrørte de ansattes motivation og holdning til arbejdet og den offentlige sektors tiltrækningskraft som arbejdsgiver. Vurderingerne var særligt negative for disse dimensioner i Frankrig, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige.
- Resultater fra den europæiske undersøgelse af arbejdsvilkårene viser, at de allerede forholdsvis høje psykosociale risikoniveauer i den offentlige sektor stiger efter en omstrukturering.
- Det fremgår af mange af undersøgelse om den nylige omstrukturering i den offentlige sektor, at beslutningerne ikke blev ordentligt forberedt. Processerne blev gennemført alt for hurtigt, ofte var de ikke gennemsigtige, og der fandt kun en begrænset høring sted af arbejdsmarkedets parter, i nogle tilfælde også arbejdsgiverne. Der var naturligvis undtagelser. Omstruktureringen af den offentlige sektor i Irland, som var meget omfattende, men som indebar høringer, er måske det bedste nationale eksempel.
- Casestudierne viser dog, at omhyggeligt planlagte omstrukturingsprocesser, som omfatter høringer, kan give relativt positive resultater i mange typer aktiviteter i den offentlige sektor og inden for forskellige institutionelle rammer.

## Politiske anbefalinger

- Der er ingen tvivl om, at den offentlige sektor fortsat vil være et vigtigt politisk emne. Profilen for de afskedigede medarbejdere (eller dem, der frivilligt har sagt op) tyder på, at manglen på kvalifikationer er blevet større. Hertil kommer, at de demografiske udfordringer er særligt alvorlige i denne sektor. Sektoren har dog et stort potentiale til at øge sin effektivitet ved hjælp af en mere omfattende brug af informations- og kommunikationsteknologi.
- Den manglende erfaring med omstrukturering i den offentlige sektor betyder, at både arbejdsmarkedets parter og arbejdsmarkedets myndigheder mangler den nødvendige ekspertise og infrastruktur til at skabe positive overgange på arbejdsmarkedet. Der er mange positive eksempler – f.eks. jobsikkerhedsrådene i den offentlige sektor i Sverige – som man kunne drage nyttige erfaringer af.
- Den offentlige sektor har lang tradition for at give personalet goder som fleksibel arbejdstid, jobrotation, arbejdsdeling og forskellige karrieremuligheder. Disse foranstaltninger bør dog delvist gøres til ledelsværktøjer, der anvendes til at gennemføre ændringerne i arbejdsstyrken.
- Der bør gøres en indsats for at sikre, at kvalifikationer hos de afskedigede medarbejdere i den offentlige sektor er mere gennemskuelige for potentielle arbejdsgivere. Den kvalifikationsbaserede tilgang skal rettes mod medarbejdernes reelle kvalifikationer.

### Yderligere oplysninger

Rapporten *ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector* (ERM's årsrapport 2014: Omstrukturering i den offentlige sektor) er tilgængelig på <http://www.eurofound.europa.eu/publications> under året 2015.

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til John Hurley, forskningsleder, på [joh@eurofound.europa.eu](mailto:joh@eurofound.europa.eu)