



Arbejdsvilkår i centraladministrationen

Resumé

Indledning

Ansatte i centraladministrationen er i de seneste årtier blevet mødt med en række strukturelle moderniseringsreformer som led i det styringsinstrument, der ofte går under betegnelsen "new public management" (ny offentlig forvaltning). Den økonomiske og finansielle krise har ført til en stejlt stigende offentlig gæld, der har foranlediget mange myndigheder til at forsøge at skære det offentlige forbrug ned ved at indføre en fastfrysning af og nedskæring i lønninger og job for offentligt ansatte.

Begrebet centraladministration er ikke helt entydigt, og definitionen varierer fra land til land og har sin rod i det enkelte lands historiske, kulturelle og politiske landskab. Generelt forstås der de forvaltningsorganer, -organer og -institutioner, der opererer på centralt eller nationalt plan og har en hierarkisk afhængighed af politiske beslutninger (normalt ministerier). Begrebet dækker ligeledes over decentrale organer både på regionalt og lokalt niveau, hvor forvaltningsfunktioner flyttes fra centrale forvaltningsorganer til forskellige geografiske enheder. I føderale eller stærkt regionaliserede lande omfatter begrebet centraladministration normalt kun føderal forvaltning eller statsforvaltning, dvs. at de ansatte i centraladministrationen kun tegner sig for en relativt lille andel af alle offentligt ansatte.

Denne rapport giver et overblik over de vigtigste årsager til og baggrunde for de ændrede vilkår i centraladministrationen i EU's medlemsstater og Norge, hvordan arbejdsvilkårene i sektoren påvirkes heraf, og hvordan denne situation forventes at udvikle sig.

Politisk kontekst

De fleste europæiske landes centraladministrationer (og offentlige forvaltning og den offentlige sektor som helhed) oplever omfattende reform- og omstrukturingsprocesser. Nogle af disse ændringer udspringer af den økonomiske og finansielle krise (konjunkturforanstaltninger), men samtidig er der i de seneste få årtier tillige gennemført strukturreformer. Hensigten med disse moderniseringsreformer har været at sikre et klart fokus på borgerne (kunderne) omkring

leveringen af tjenesteydelser, større effektivitet i leveringen heraf og forbedret kvalitet. Reformerne er ofte fulgt op af privatisering og liberalisering af visse tjenesteydelser, mens atter andre er blevet outsourcet. Også selve begrebet offentlig sektor udvikler sig som følge af disse ændringer i tilrettelæggelsen og leveringen af tjenesteydelser.

Ud over disse strukturreformer har krisen givet anledning til strategier, der primært har taget afsæt i omkostningsreduktioner og omkostnings-effektivitetstiltag, hvilket har givet anledning til en forværring i arbejdsvilkårene i et vist omfang. Der har også i nogle medlemsstater været gjort forsøg på at tilpasse arbejdspraksis til den, man finder i den private sektor.

Bl.a. kan nævnes følgende foranstaltninger:

- nedskæring af arbejdsstyrken gennem ansættelse af færre nye medarbejdere, erstatning af tjenestemænd og offentligt ansatte, der går på pension, med offentligt og midlertidigt ansatte
- tiltag omkring arbejdstid, herunder forlængelse af den erhvervsaktive alder og begrænsninger i ordninger for førtidspensionering, restriktioner i orlovsordninger eller større arbejdstidsfleksibilitet
- fastfrysning af og nedskæringer i lønninger og indskrænkninger på andre indkomstrelaterede områder, såsom bonusser, ændrede sygeorlovsvilkår eller i pensioner.

Væsentlige konklusioner

Centraladministrationens størrelse i Europa

I EU27 og Norge findes der ca. 9,7 mio. ansatte i centraladministrationen, hvoraf tre medlemsstater (Frankrig, Italien og Det forenede Kongerige) beskæftiger de fleste (hhv. 2,4 mio., 1,9 mio. og 1,8 mio. arbejdstagere). Disse tal skal tolkes med forsigtighed, da den offentlige sektors, navnlig centraladministrationens, andel af den samlede beskæftigelse varierer betydeligt mellem de enkelte medlemsstater, afhængigt af nationale faktorer.

Tendens i beskæftigelsen

I de fleste lande har de seneste fem til syv år været kendetegnet ved en markant nedgang i beskæftigelsen i centraladministrationen, især på grund af den økonomiske krise. Imidlertid bør tendenserne læses med forsigtighed, da der hersker betydelige nationale forskelle. Ifølge tilgængelige data er antallet af ansatte i centraladministrationen siden 2005 vokset i 9 medlemsstater og faldet i 14.

Karakteristika for arbejdsstyrken

I mange lande udgør tjenestemænd (hvis ansættelsesforhold reguleres af den offentlige ret) den største andel af arbejdsstyrken i centraladministrationen (normalt over 60 % af det samlede antal), et godt stykke over antallet af offentligt ansatte (der er omfattet af privatretten). Imidlertid kan der i de fleste lande ligeledes spores en tendens i retning af en nedskæring i antallet af tjenestemænd. De foreliggende data peger på, at der er en relativt velafbalanceret tilstedeværelse af kvinder ansat i centraladministrationen i næsten alle lande.

Sådan sammenlignes arbejdsvilkårene

Generelt har offentligt ansatte bedre arbejdsvilkår end andre grupper af arbejdstagere. I de fleste lande opfattes det at arbejde i den offentlige administration som sikrere og mere attraktivt end det at arbejde i virksomheder i den private sektor, idet arbejdstagerne sandsynligvis vil have:

- faste arbejdstider (med fleksibilitet til at tilpasse arbejdstiden til personlige behov)
- en meget høj grad af medarbejderrepræsentation
- større muligheder for arbejdsgiverbetalt eller intern uddannelse
- mindre eksponering for fysiske risici
- højere løn
- større jobtilfredsstillelse.

Ikke desto mindre synes arbejdstagere i centraladministrationen i visse lande at have en større arbejdsbyrde, lavere løn og være mere eksponeret for vold og aggressiv adfærd. Ligeledes synes de at være særligt udsat for organisationsændringer og at fremvise et højt sygefravær.

Virkning af reformer på arbejdsvilkårene

Konjunkturreformerne i forbindelse med den økonomiske krise og målsætningerne for en nedbringelse af det offentlige underskud har ført til en forværring af arbejdsvilkårene som helhed i den offentlige sektor. Der er mange eksempler i de fleste medlemsstater på stigende arbejdstid, arbejdsbyrde og dermed forbundne stressniveauer, negativ lønudvikling og nedskæringer i uddannelse og kompetenceudviklende aktiviteter.

Fremtidsudsigter

Fremtidsudsigterne er ikke opmuntrende. I forventning om, at der vil ske en fortsat konsolidering af skattepolitikkerne, har flere nationale offentlige myndigheder fremlagt planer for offentligt ansatte i almindelighed og arbejdstagere i centraladministrationen i særdeleshed. Disse forventes fortsat at påvirke udviklingen i negativ retning, både hvad angår antallet af offentligt ansatte og deres arbejdsvilkår i de kommende år.

Politiske anbefalinger

Denne situation har udløst ophedede diskussioner om arbejdstageres status og arbejdsvilkårene i centraladministrationen og i den offentlige administration som helhed. I flere lande er disse diskussioner gået på rimeligheden af specifikke ordninger for arbejdstagere i centraladministrationen, og på hvorvidt sådanne ordninger er nødvendige, lige som man også har diskuteret offentligt ansattes påståede "privilegerede" status sammenlignet med arbejdstagere i den private sektor.

Mange ansatte i centraladministrationen har følt sig udsat for et stadigt stigende pres som følge af disse diskussioner, særlig i en tid hvor deres arbejdsvilkår forringes.

Forringelsen af arbejdsvilkårene i centraladministrationen i mange lande har ligeledes bidraget til en stigende divergens mellem arbejdsmarkedets parter. Fagforeningerne er generelt enige i nødvendigheden af at skære i udgifterne for at håndtere krisen, men samtidig kritiserer de den kendsgerning, at tjenestemændene er blevet målet herfor. Fagforeningerne argumenterer ligeledes, at det betydelige antal job, der skæres væk, gør det umuligt at sikre, at den offentlige forvaltning fungerer gnidningsløst på grund af den store personaleudskiftning, underbemanding og personalets lave motivation.

Set i lyset af disse vanskelige økonomiske rammebetingelser og de divergerende holdninger synes kommunikationen mellem fagforeninger og regeringer at blive stadig mere kompliceret i de fleste lande, hvilket truer den sociale dialog, idet nogle regeringer går tilbage til at træffe ensidige beslutninger.

Regeringerne i Europa vil have en vanskelig opgave foran sig med at forene deres målsætninger om at forbedre de offentlige regnskaber og gøre de offentlige forvaltning mere effektiv og bæredygtig, samtidig med at behovet for en kompetent offentlig sektor, der varetages af mennesker, som arbejder under rimelige vilkår, fastholdes.

Yderligere oplysninger

Rapporten "*Working conditions in central public administration*" (arbejdsvilkår i centraladministrationen) findes på <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tl1303013s/index.htm>

Yderligere oplysninger fås hos Isabella Biletta, forskningsleder, på: ibi@eurofound.europa.eu