



Arbetsvillkoren inom den centrala offentliga förvaltningen

Sammanfattning

Inledning

Under de senaste decennierna har de offentliganställda ställts inför en rad strukturella moderniseringsreformer inom ramen för det som brukar kallas "new public management". Eftersom den ekonomiska och finansiella krisen har medfört kraftigt ökade statsskulder har många myndigheter försökt minska sina utgifter genom att frysa eller sänka löner och dra ner på personalen.

Det finns ingen entydig definition av central offentlig förvaltning: denna är utformad på olika sätt i olika länder, beroende på de historiska, kulturella och politiska omständigheterna. Generellt sett står begreppet för administrativa organ och institutioner på central eller statlig nivå som står under politisk styrning (vanligen via ministerier eller departement). Det inkluderar också decentraliserade organ på både regional och lokal nivå som skapas genom att administrativa funktioner utlokaliseras till olika geografiska områden. I länder med federala eller mycket regionaliserade strukturer innefattar emellertid den centrala offentliga förvaltningen vanligen bara den federala eller statliga förvaltningen, med en relativt liten andel av alla offentliganställda.

Denna rapport ger en översikt över de främsta orsakerna till och motiven bakom förändringarna inom den centrala offentliga förvaltningen i EU:s medlemsstater och Norge, hur de har påverkat arbetsvillkoren i sektorn och hur situationen förväntas utveckla sig.

Sammanhang

Den centrala offentliga förvaltningen (liksom den offentliga förvaltningen och den offentliga sektorn som helhet) genomgår en djupgående reformerings- och omvandlingsprocess i de flesta länderna i Europa. En del av dessa förändringar beror på den ekonomiska och finansiella krisen (cykliska åtgärder), men andra strukturella reformer har också genomförts under de senaste decennierna. Syftet med dessa moderniseringar har varit att ge de offentliga tjänsterna en tydlig inriktning på medborgarna (kunderna) samt att öka effektiviteten och förbättra kvaliteten. Ofta har reformerna även lett till

privatiseringar och avregleringar samt utläggning av tjänster på entreprenad. Den offentliga sektorn som sådan utvecklas också genom dessa förändringar av hur tjänsterna organiseras och tillhandahålls.

Vid sidan av dessa strukturella reformer har krisen lett till strategier som främst bygger på kostnadsnedskärningar och åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten. Dessa har medfört en del försämringar av arbetsvillkoren. I en del medlemsstater har man också försökt anpassa arbetsförhållandena till dem som råder i den privata sektorn.

Några exempel på sådana åtgärder:

- Personalminskningar genom att begränsa antalet nyanställningar, inte tillsätta tjänster som blir lediga i samband med pensioneringar och låta annan personal eller tillfälligt anställda sköta tjänstemännens sysslor.
- Arbetsrelaterade åtgärder, såsom att förlänga arbetslivet och begränsa antalet förtidspensioneringar, införa restriktioner för tjänstledigheter och göra arbetstiden mer flexibel.
- Frysa och sänkta ersättningsnivåer, till exempel genom direkta frysningar av lönerna och nedskärningar på andra inkomstrelaterade områden, såsom bonusar, sjukförmåner och pensioner.

Resultat

Den centrala offentliga förvaltningens storlek i Europa

Det finns cirka 9,7 miljoner anställda i central offentlig förvaltning i EU27 och Norge. De tre medlemsstater som svarar för det största antalet anställda av detta slag är Frankrike (2,4 miljoner), Italien (1,9 miljoner) och Storbritannien (1,8 miljoner). De här siffrorna måste dock tolkas försiktigt, eftersom den offentliga sektorns andel, och i synnerhet den centrala offentliga förvaltningens andel, av den totala sysselsättningen varierar betydligt mellan länderna.

Sysselsättningstrenden

Sysselsättningen inom den centrala offentliga förvaltningen har minskat anmärkningsvärt i de flesta länderna under de senaste 5–7 åren, huvudsakligen till följd av den ekonomiska krisen. Man måste emellertid vara försiktig vid tolkningen av trenderna, eftersom det finns stora nationella skillnader. Enligt tillgängliga uppgifter har antalet anställda inom den centrala offentliga förvaltningen ökat i 9 medlemsstater och minskat i 14 sedan 2005.

Personalstyrkans sammansättning

I många länder utgörs merparten av personalen inom den centrala offentliga förvaltningen (vanligen över 60 procent) av tjänstemän (vilka anställningsförhållanden regleras av den offentliga rätten), medan antalet övriga anställda (som lyder under civilrättsliga bestämmelser) är mycket lägre. Man kan emellertid urskilja en trend till att också antalet offentliganställda tjänstemän minskar i de flesta länderna. Tillgängliga uppgifter visar att det finns en ganska god balans mellan manliga och kvinnliga medarbetare inom den centrala offentliga förvaltningen i nästan alla länderna.

Jämförelser mellan arbetsvillkoren

Generellt sett har offentliganställda bättre arbetsvillkor än andra grupper av arbetstagare. I de flesta medlemsstaterna uppfattas en anställning inom det offentliga som tryggare och mer lockande än ett jobb i ett privat företag. Sannolikheten är högre att de anställda har

- regelbundna arbetstider (med möjlighet att anpassa arbetstiden till den personliga situationen),
- mycket omfattande arbetstagarrepresentation,
- större möjligheter att få betald utbildning eller utbildning på arbetsplatsen,
- mindre exponering för fysiska risker,
- högre löner och
- större jobbtillfredsställelse.

Icke desto mindre tycks de anställda inom den centrala offentliga förvaltningen i en del länder ha större arbetsbördor, lägre löner och vara mer exponerade för våld och aggressioner. De verkar också vara särskilt utsatta för organisatoriska förändringar och ha hög sjukfrånvaro.

Hur reformerna påverkar arbetsvillkoren

De cykliska reformerna i syfte att minska budgetunderskotten i samband med den ekonomiska krisen har inneburit att arbetsvillkoren som helhet har försämrats i den offentliga sektorn. Det finns många exempel på utökade arbetstider, större arbetsbördor och därmed ökad stress, negativ löneutveckling och neddragningar i fråga om utbildning och kompetensutveckling i de flesta medlemsstaterna.

Framtidsutsikter

Utsikterna är dystra. De finanspolitiska konsolideringsåtgärderna förväntas fortsätta, och många nationella offentliga myndigheter har lagt fram planer som berör de offentliganställda i allmänhet och de anställda inom den centrala offentliga förvaltningen i synnerhet. Dessa kommer troligen att ha en negativ inverkan på både antalet offentliganställda och deras arbetsvillkor också under de kommande åren.

Slutsatser

Denna situation har gett upphov till intensiva diskussioner om personalens ställning och arbetsvillkoren inom den centrala offentliga förvaltningen och den offentliga förvaltningen som helhet. I många länder har dessa främst handlat om huruvida det är rätt att ha särskilda bestämmelser för anställda inom den centrala offentliga förvaltningen och om sådana behövs, samt om den "privilegerade" ställning som offentliganställda påstås ha framför anställda inom den privata sektorn.

Många anställda inom den centrala offentliga förvaltningen har känt sig allt mer pressade av dessa diskussioner, i synnerhet eftersom de förs vid en tidpunkt då deras arbetsvillkor försämrats.

De försämrade arbetsvillkoren inom den centrala offentliga förvaltningen i många europeiska länder har också bidragit till att vidga klyftan mellan arbetsmarknadens parter. Fackförbunden inser i allmänhet behovet av att minska utgifterna för att komma igenom krisen, men de kritiserar ofta det faktum att de offentliganställda har blivit den främsta måltavlan för dessa åtgärder. Från fackligt håll hävdas det också att stora personalneddragningar gör det omöjligt att garantera att alla funktioner inom den offentliga förvaltningen kan utföras friktionsfritt, eftersom personalomsättningen blir hög, underbemanning råder och medarbetarna inte är lika motiverade.

Den besvärliga ekonomiska situationen och de skilda uppfattningarna tycks göra att kommunikationen mellan fackförbunden och regeringarna blir allt mer komplicerad i de flesta länderna. Detta är ett hot mot den sociala dialogen, och en del regeringar har återgått till ett ensidigt beslutsfattande.

De europeiska ländernas regeringar kommer att få problem med att förena sina mål om starkare offentliga finanser och en effektivare och mer hållbar offentlig förvaltning med behovet av att bevara en ändamålsenlig offentlig sektor med goda arbetsvillkor för de anställda.

Mer information

Rapporten *Working conditions in central public administration* (Arbetsvillkoren inom den centrala offentliga förvaltningen) hittar du på <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Mer information kan lämnas av forskningschef Isabella Biletta med adress ibi@eurofound.europa.eu