

Utredning

Omstilling i statlig sektor i Finnmark

En utredning på oppdrag fra LO-Stat Finnmark

Revidert utgave
August 2000
Finnut Consult AS

Forord

Finnut Consult fikk i oppdrag den 1. februar år 2000 å utrede konsekvenser og fremtidige utfordringer ved at en rekke statlige etater enten nedbemannes, omorganiseres eller nedlegges.

Oppdragsgiver er LO-Stat Finnmark, og prosjektet finansieres av LO-Stat Finnmark, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finnmark Fylkeskommune.

Finnut ble i desember 1999 invitert til å gripe fatt i et tidligere utarbeidet tilbud av november 1998 gjeldende en konsekvensutredning av at en rekke statlige etater i Finnmark enten nedbemannes, omorganiseres eller nedlegges. I nevnte møte ble det tatt opp at NIBR i Alta hadde igangsatt et tilsvarende, men langt mer omfattende, prosjekt. NIBR sitt prosjekt ville bl.a. rette seg mot offentlig sektor i sin helhet. Finnut ble bedt om å på dette grunnlag vurdere sitt tilbud.

Det ble fra Finnut sin side vurdert som lite formålstjenlig å gjennomføre et prosjekt slik det innledningsvis var tenkt. LO-Stat og Finnut ble derfor i møte enige om at prosjektets målsetning burde endres til også å innbefatte en strategidel ved å rette fokus mot fremtidige utfordringer for de aktuelle statlige virksomhetene.

Vi takker ledelsen ved de studerte etater samt tillitsvalgte innen LO-stat forbundene, både på fylkesnivå og innenfor de studerte etater, for deres bidrag til gjennomføring av denne utredning.

Denne reviderte versjonen har vært på høring hos styremedlemmene i LO-Stat Finnmark.. Det kom inn få merknader til den første versjonen som forelå i juni d.å.

Finnut Consulttakker oppdragsgiver og finansieringsinstanser for et interessant og spennende oppdrag, og håper disse og andre vil få god nytte av denne utredningen i sitt videre arbeide.

Vadsø 8. august 2000.



Trude Rikstad
Senior rådgiver
Finnut Consult

Forord

Finnut Consult fikk i oppdrag den 1. februar år 2000 å utrede konsekvenser og fremtidige utfordringer ved at en rekke statlige etater enten nedbemannes, omorganiseres eller nedlegges.

Oppdragsgiver er LO-Stat Finnmark, og prosjektet finansieres av LO-Stat Finnmark, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finnmark Fylkeskommune.

Finnut ble i desember 1999 invitert til å gripe fatt i et tidligere utarbeidet tilbud av november 1998 gjeldende en konsekvensutredning av at en rekke statlige etater i Finnmark enten nedbemannes, omorganiseres eller nedlegges. I nevnte møte ble det tatt opp at NIBR i Alta hadde igangsatt et tilsvarende, men langt mer omfattende, prosjekt. NIBR sitt prosjekt ville bl.a. rette seg mot offentlig sektor i sin helhet. Finnut ble bedt om å på dette grunnlag vurdere sitt tilbud.

Det ble fra Finnut sin side vurdert som lite formålstjenlig å gjennomføre et prosjekt slik det innledningsvis var tenkt. LO-Stat og Finnut ble derfor i møte enige om at prosjektets målsetning burde endres til også å innbefatte en strategidel ved å rette fokus mot fremtidige utfordringer for de aktuelle statlige virksomhetene.

Vi takker ledelsen ved de studerte etater samt tillitsvalgte innen LO-stat forbundene, både på fylkesnivå og innenfor de studerte etater, for deres bidrag til gjennomføring av denne utredning.

Denne reviderte versjonen har vært på høring hos styremedlemmene i LO-Stat Finnmark.. Det kom inn få merknader til den første versjonen som forelå i juni d.å.

Finnut Consulttakker oppdragsgiver og finansieringsinstanser for et interessant og spennende oppdrag, og håper disse og andre vil få god nytte av denne utredningen i sitt videre arbeide.

Vadsø 8. august 2000.



Trude Rikstad
Senior rådgiver
Finnut Consult

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	2
1. INNLEDNING	4
1.1 TEMA, MÅLSETNINGER OG PROBLEMSTILLINGER	4
1.1.1 Tema og bakgrunn for studien	4
1.1.2 Målsetninger og problemstilling	4
1.2 STRUKTUR FOR RAPPORTEN	5
1.3 METODISKE VALG OG PRAKTISK ORGANISERING AV ARBEIDET	6
1.3.1 En kvalitativ studie	6
1.3.2 Valg av datamateriale, datakilder og dets praktiske implikasjoner	6
1.3.3 Organisering av arbeidet	8
2. BAKGRUNN FOR DEN ENKELTE ETATS BEHOV FOR NEDBEMANNING, OMORGANISERING ELLER NEDLEGGELSE SETT I FORHOLD TIL FREMTIDIGE STRATEGIER	10
2.1 INNLEDNING	10
2.2 STATENS VEGVESEN	10
2.2.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blick	10
2.2.2 Gjennomførte og planlagte omorganiseringsprosesser	11
2.2.4 Kommentarer og merknader fra lokalt hold	15
2.2.3 Konsekvenser av omstillingsprosessen	15
2.2.4 Kriterier til grunn for gjennomføring av omstillingsprosesser	16
2.2.5 En usikker fremtid tross gode idéer for fremtiden	16
2.3 POSTVERKET	17
2.3.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blick	17
2.3.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser	18
2.3.3 Konsekvenser av omstillingsprosesser	19
2.3.4 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser	19
2.3.5 Etatens fremtidige utfordringer og strategier	20
2.4 SKATTEETATEN	21
2.4.1 Organisasjon og virksomhet: Et kort blick	21
2.4.2 Innsparinger, effektivisering og planlagte omstillingsprosesser	22
2.4.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser	24
2.4.4 Etatens fremtidige strategier	24
2.5 ARBEIDSMARKEDSETATEN	25
2.5.1 Organisasjon og virksomhet: Et kort blick	25
2.5.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser	25
• DA indre Finnmark avdelingskontor ½ under Laksefjell og ½ under Alta	27
2.5.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser	28
2.5.4 Etatens fremtidige strategier	29
2.6 FORSVARET	29
2.6.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blick	29
2.6.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser	31
2.6.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser	36
2.6.4 Oppsummerende merknader og fremtidige strategier	38
2.7 OPPSUMMERING	39

2.7.1	Omstillingsprosesser i statlige etater	39
2.7.2	Noen hovedpunkt i utviklingen innenfor de studerte etater	39
3.7.2	Utviklingstrekk	42
3.	DE FAGORGANISERTES VURDERINGER	43
3.1	INTRODUKSJON	43
3.2	STATENS VEGVESEN	44
3.2.1	LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten og innledende merknader	44
3.2.2	En prosess preget av uro og frustrasjon blant mange ansatte	44
3.2.3	Med fokus på produkt: målsetninger, konsekvenser og oppnådde resultater	45
3.2.5	Råd for fremtidig utvikling av vegvesenet:	47
3.2.6	Oppsummering og avsluttende kommentarer:	47
3.3	POSTEN BA	48
3.3.1	LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten	48
3.3.2	En prosess med mange berørte arbeidstakere	48
3.3.3	Med fokus på produkt: marked sett i forhold til velferdsgoder	49
3.3.4	Oppsummering	50
3.4	SKATTEETATEN	50
3.4.1	LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten; mot et felles forbund	50
3.4.2	En situasjon preget av venting og usikkerhet omkring hva fremtiden vil bringe	51
3.4.3	Generelle nedskjæringer og planlagt omstillingsprosess	51
3.4.4	Oppsummering og avsluttende kommentarer	52
3.5.1	LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten	53
3.5.2	En todelt prosess	53
3.5.3	Utfordringer i omgivelsene og krav til omstillingsevne	54
	Oppsummering	55
3.6	FORSVARET	55
3.6.1	LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i Forsvaret	55
3.6.2	Med fokus på prosess	55
3.6.3	Med fokus på produkt	57
	Ledelsens manglende evne til nytenkning og de ansattes forslag til alternative løsninger	59
3.6.4	Oppsummering	60
3.7	OPPSUMMERING	60
4.	OPPSUMMERING OG REFLEKSJONER OMKRING	
	KONSEKVENSER. HVILKE STRATEGIER FOR FREMTIDEN?	62
4.1	INTRODUKSJON	62
4.2	KONSEKVENSER	62
4.3	SAMSVAR OG SPRIK	63
4.3.1	Etat / arbeidstaker	63
4.4	NYE MULIGHETER	64
4.5	STRATEGIER FOR Å BEVARE BOSETNING OG ARBEIDSPLASSE I FINNMARK	65
	LITTERATUR	67

1. Innledning

1.1 Tema, målsetninger og problemstillinger

1.1.1 Tema og bakgrunn for studien

Tema for denne studien er endrings- eller omstillingsprosesser i statlig sektor i Finnmark.

De senere år har omstilling av ulikt slag vært en generell trend innen offentlig sektor. Statlige etater har som andre offentlige etater møtt krav om omstilling. Disse kravene har vært ulikt utformet overfor ulike etater. For enkelte etater har endringene i hovedsak kommet som følge av en generell nedgang i offentlige overføringer, for andre har mer grunnleggende endringer i de vedtatte rammevilkår for deres virksomhet tvunget frem store endringer. En felles utvikling i de ulike etater har vært generelle nedskjæringer. De gjennomførte prosesser har hatt konsekvenser for den enkelte arbeidstaker og for Lokalsamfunn i Finnmark. Dette blant annet ved at flere statlige etater har blitt nedbemannet og at lokale kontor har blitt nedlagt.

Bakgrunn for studien er at medlemmene i LO-Stat Finnmark opplever bekymring og uro som følge av omstilling og nedskjæringer i statlig sektor. Uroen har vært voksende de siste år fordi de statlige fagorganiserte i liten grad har sett effekten av de gjennomførte prosesser / tiltak for omstilling.

En kan anta at det eksisterer spesielle forhold hva gjelder statlig sektor i Finnmark sett i forhold til forholdene mange andre steder i landet. Dette særlig med tanke på den enkelte arbeidstaker og utfordringer knyttet til høy arbeidsledighet. Mulighetene til å få jobb i hjemkommunen dersom arbeidsplassen blir nedlagt eller flyttet er relativt små, og innenfor de enkelte Lokalsamfunn skaper omstillingsprosesser frykt for fraflytting. Mange arbeidstakere er av denne grunn opptatt av å se konsekvensene av omstillingsprosesser i lys av distriktspolitiske argumenter og målsetninger. Fra mange hold etterlyses nå et nytt fokus på distriktspolitikk samtidig som det etterlyses muligheter for alternative strategier til dem som i dag er valgt og velges.

Ønsket om å fokusere på konsekvenser av omstillingsprosesser samt alternative strategier fordrer imidlertid økt innsikt og kunnskap om de gjennomførte prosesser og strategier.

1.1.2 Målsetninger og problemstilling

Målsetning med denne studien er å rette søkelyset mot, og få en forståelse av, konsekvenser samt strategier for omstilling innenfor statlig sektor i Finnmark. Vi vil her rette fokus mot hovedmålsetningen(e) for igangsatte og planlagte omstillingsprosesser. Mer presist vil vi studere konsekvenser av omstillingsprosesser samt at vi vil studere de strategier som ligger til grunn for omstillingsprosessene.

Målsetningen med denne studien er således todelt, og kan brytes ned til følgende delmål:



- En konsekvensanalyse

Vi vil rette søkelyset mot de konsekvenser tiltak for omorganisering har medført, bl.a. med hensyn til fraflytting, arbeidsledighet og mobilitet. Videre er vi opptatt av å belyse forhold eller årsaker som har vært utslagsgivende for omstillingsprosessene.

• Et fokus på strategier, både en analyse av valgte strategier og forslag til alternative strategier. Mer presist gir vi en vurdering av en rekke sentrale forhold som berører utviklingen av distrikts Finnmark, med hovedvekt på de arbeidstakere som direkte er berørt av "kutt" i statlig sektor, men også mer generelt i forhold til vilkår for opprettholdelse av arbeidsplasser og bosetning i utkantene. Vi vil også, med bakgrunn i de enkelte etaters hovedmålsetninger søke å foreslå strategier for å kunne løse utfordringer oppstått som følge av "kutt" i offentlig sektor i Finnmark. Det vurderes som naturlig å se disse utfordringene i lys av den nasjonale distrikts- og regionalpolitikken.

Dette settet av målsetninger er således både rettet mot en beskrivelse og forståelse av fortiden samtidig som en søker å beskrive og få en forståelse av fremtiden. Vi vil, med bakgrunn i analyser av sentrale utviklingstrekk for hver av etatene, søke å beskrive en fremtidig strategi. Sentralt i strategidelen vil være å se utviklingen med "kutt" innen statlig sektor i forhold til de nasjonale retningslinjer for regional- og distriktpolitikk. Et viktig kriterium for vårt arbeid er således å knytte en troverdig forbindelse mellom fortid/nåtid og fremtid.

Problemstillinger:

Ut fra målsetningene skissert overfor har vi formulert følgende overordnede problemstilling:

Hva er dagens konsekvenser og hva vil bli de fremtidige konsekvensene av gjennomførte, igangsatte og planlagte omstillingsprosesser i statlig sektor? Hvilke muligheter er tilstede for å snu en utvikling mot færre statlige arbeidsplasser i Finnmark?

Brutt ned på et mer konkret nivå oppnår vi en todelt problemstilling:

- Hvilke konsekvenser får omstillingen i offentlig sektor, her mer spesifikt innenfor de statlige etater, for den enkelte arbeidstaker, for Lokalsamfunnene og for regionen?
- Hvilke strategier danner grunnlaget for dagens utvikling, og eksisterer det alternative strategier? Hvilken vei går vi? Hvilke alternative strategier kan "løse" utfordringene?

1.2 Struktur for rapporten

I denne første og innledende presenteres tema, bakgrunn og problemstilling for studien, og videre metodiske valg og praktisk organisering av arbeidet frem mot det ferdige produkt.

Som et sentralt inntak for å belyse de skisserte problemstillinger for rapporten har vi valgt å studere hvordan omstillingsprosesser innen statlige etater nedfeller seg i programmer og strukturer og hvordan utvalgte etaters ledelse (kap 2.) og representanter fra de ansatte (kap.3) beskriver disse. I denne prosessen blir det bl.a. nødvendig å rette søkelyset mot gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser. Det blir også viktig å stille spørsmålsteget ved hva som ligger til grunn for de valg som er tatt og hvilke alternative valg som eventuelt kunne vært tatt istedenfor.

I en fjerde og siste del vil vi prøve, foruten å skissere noen hovedlinjer i forhold til de konsekvenser og strategier som har utkrySTALLISERT seg som sentrale gjennom de to foregående kartleggingsdelene (jf. 2 og 3), å ta opp mulige strategier for å skape og opprettholde arbeidsplasser og bosetning i de mange Lokalsamfunn i fylket.

1.3 Metodiske valg og praktisk organisering av arbeidet

1.3.1 En kvalitativ studie

Vi søker å foreta en studie, der opparbeidelse av kunnskap om studieobjektet og problemkomplekset står i fokus. For å skaffe nødvendig innsikt har det vært behov for en strategi som åpner for dybdeforståelse av sakskomplekset. Det har imidlertid også vært behov for tallmateriale. En kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode har derfor vært hensiktsmessig og nødvendig.

Vi har valgt å bruke oppdagelsesreise som allmennteoretisk innfallsvinkel for å studere endrings- og omstillingsprosesser i statlig sektor i Finnmark. Den utførte studien viser klare utviklingstendenser innen statlig sektor i Finnmark, og gir innsikt i svært kompliserte prosesser, prosesser som vanskelig ville kunne beskrives og forenkles ved hjelp av en variabelorientert analyse. Begrensninger i studiens gjennomføring ligger imidlertid også i at den ikke leder fram mot klare årsaksforhold slik en variabelorientert analyse ville kunne gjøre.

Fremstillingen preg av at vi har fått tilgang på ulikt materiale fra de ulike etater. For det første, som innenfor enhver kartlegging basert på intervjuer, velger intervjuobjektene å svare ulikt, med ulik vinkling og ulik vektlegging. Dette tross i at alle etatsledere ble spurt de samme spørsmål samt at representanter fra de LO-Stat organiserte forbundene innenfor utvalgte etater ble spurt de samme spørsmål.¹ Gjennom dybdeintervju, hvor forhåndslagde spørsmål ble fulgt opp av spørsmål tilpasset foregående svar, sikret vi oss god innsikt og forståelse for sakskomplekset, problemstillinger og utfordringer innenfor hver enkelt etat.

Gjennom kartlegging og analyser av innsamlet materiale har vi likevel kunnet beskrive den utvikling med omstilling som har skjedd, og som skjer, i Finnmark.

Vi har kunnet peke på konsekvenser av gjennomførte prosesser og anta konsekvensene av en fortsatt slik utvikling. Vi har også kunne peke på planlagte strategier for omstilling innenfor utvalgte statlige etater, og identifisert en trend for utviklingen, samt at vi har skissert noen alternative løsninger for å snu en utvikling som synes å føre til svært negative og alvorlige konsekvenser for mange Finnmarkskommuner, og for fylket sett under ett.

1.3.2 Valg av datamateriale, datakilder og dets praktiske implikasjoner

Vi har valgt å gjennomføre denne studien ved å rette fokus mot hovedmålsetningene til noen utvalgte statlige etater, samt ved å se nærmere på hvilke kriterier som har blitt lagt til grunn for omorganisering innenfor disse etatene. Vi har også rettet fokus mot de fagorganiserte og deres oppfatning av de igangsatte prosesser for omorganisering. De fagorganiserte representerer en del kritiske synspunkt da denne gruppen har opplevd konsekvensene av omorganiserings- eller effektiviseringstiltak bl.a. i form av færre og truede arbeidsplasser, og de ringvirkninger dette kan ha fått i de enkelte Lokalsamfunn. Ved å rette fokus mot de fagorganisertes oppfatninger har vi kunnet belyse deres syn på de igangsatte prosesser, med fokus på gitte målsetninger for omorganisering, på valgte kriterier for gjennomføring av omorganisering, om målsetningene synes å være nådd og på deres oppfatninger om hva "kutt" i offentlig sektor har medført for en rekke statsansatte i Finnmark og for flere lokalsamfunn.

¹ Begge spørsmålssettene eller intervjuguidene følger for øvrig som vedlegg.

I arbeidet med å samle inn nødvendig datamateriale til denne utredningen om omstilling i statlig sektor i Finnmark har altså følgende elementer vært sentrale:

- Kartlegge konsekvenser av omstillingsprosesser
- Kartlegge de ansattes syn på omstillingsprosesser, til gjennomføring av omorganiseringer, grad av måloppnåelse samt konsekvensene av "kutt" i offentlig sektor

Behovet for data har følgelig vært i forhold til disse elementene. Datagrunnlaget har vært flerdelt og fordeler seg punktvis som følger:

- Data om omstillingsprosesser i offentlig sektor
- Data om tidligere og eksisterende strategier for omstilling

Gjennom systematisering og analyse av innsamlet datamateriale har vi kunnet si noe om konsekvenser av omstillingsprosesser og om strategier for fremtiden, for derigjennom å kunne knytte sammen fortid, nåtid og fremtid.

Følgende statlige etater, som alle har medlemmer organisert i ett eller flere forbund tilsluttet LO-stat, er valgt ut til denne undersøkelsen:

- Statens Vegvesen
- Posten
- Skatteetaten v/ fylkesskattekontorene og likningskontorene
- Forsvaret
- A-etaten

Det har vært nødvendig med data om både etatens utvikling og data om de ansattes erfaringer og synspunkt i forhold til gjennomførte og planlagte prosesser.

Nødvendig grunnlagsmateriale for en analyse av bedriften og dens målsetninger og strategier har vært skriftlig materiale i form av virksomhetsplaner og andre plan- og strategidokumenter. Samtaler med den enkelte lokale leder har dessuten vært hensiktsmessig for å få mer grunnleggende kunnskap om prosessforløpet.

Nødvendig materiale som grunnlag for en vurdering av de ansattes oppfatninger av, og synspunkt på, de gjennomførte omorganiseringsprosesser har fortrinnsvis vært samtale/ intervju med et utvalg av ansatte innenfor de ulike virksomhetene. Disse samtalene har fulgt et oppsett av spørsmål men det har ikke foreligget gitte svaralternativ. Intervjuene har foregått via telefon og/eller personlig fremmøte, alt etter hva som praktisk og ressursmessig sett har latt seg gjennomføre i hvert enkelt tilfelle.

Det har vært behov for å samle data som beskriver omstillingsprosesser sett fra etatens side og i tillegg sett fra fagforeningene og de ansattes side. Datagrunnlaget fordeler seg således som følger:

Etatene	Datamateriale som beskriver og gir innsyn i de utvalgte etater sin utvikling og strategier. - skriftlig materiale - intervju med etatsledere	Datamateriale som beskriver og gir innsyn i representanter fra ansatte i de enkelte etater og fagforeningsrepresentanternes synspunkter i forhold til gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser. - intervju med tillitsvalgt(e) i LO-stat foreningene innenfor den enkelte utvalgte etat - intervju med tillitsvalgte - skriftlig materiale
Statens vegvesen	x	X
Posten	Ikke tilsendt skriftlig materiale	X
Skatteetaten	x	X
Forsvaret	X (materialet berører ikke e-tjenesten)	X (materialet berører i liten grad e-tjenesten)
A-etaten	x	X

1.3.3 Organisering av arbeidet

Arbeidet frem mot denne sluttrapporten har vært en prosess over få måneder. FINNUT Consult v/Trude Rikstad har foretatt innsamling av nødvendig datamateriale, systematisert og analysert dette materialet samt utformet en sluttrapport.

Arbeidsutvalget i LO-Stat Finnmark har fungert som styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppas sammensetning har dermed vært som følger:

Even A. Pettersen (leder)
Lars B. Persen (nestleder)
Kurt Stormo (sekretær)
Yngvar Eilertsen (fast deltaker)

Det har i løpet av arbeidet med denne utredningen vært avholdt to møter mellom styringsgruppen og Finnut Consultv/Trude Rikstad.

Faser i arbeidet

- Finnut Consults arbeid med denne rapporten har vært inndelt i flere faser:

Fase 1: Forarbeid
Fase 2: Kartleggingsarbeid og foreløpige vurderinger
Fase 3: Systematisering og analysing av innsamlet materiale
Fase 4: Rapportering: skrive sluttrapport.

- Styringsgruppens arbeid

► Møte nr. 1 i styringsgruppen for prosjektet.²

Styringsgruppen og Finnut Consultv/Trude Rikstad fikk gjennomgått prosjektskissen for å unngå eventuelle misforståelser både hva gjelder vektlegging i prosjektet og avklaringer i forhold til den praktiske gjennomføring av prosjektet.

TR la i møtet frem planer for gjennomføring av kartleggingsarbeid, med bl.a. utvalg av intervjuobjekter og utkast til intervjuguider. Styringsgruppen støttet gjennomføring av datainnsamling med grunnlag i gjennomgått strategi og presenterte dokumenter.

² Møtet ble avholdt i Vadsø den 22. februar 2000.

► Møte nr. 2 i styringsgruppen for prosjektet.³

Da møte nr. 2 i styringsgruppen ble avholdt var prosjektet inne i fase 3, altså i en fase med systematisering og analysering av innsamlet materiale. TR presenterte det gjennomførte kartleggingsarbeid samt foretok en gjennomgang av hovedfunn som kunne leses ut av dette materialet. Dette både innenfor hver etat og i forhold til hovedtrender innenfor offentlig sektor i Finnmark generelt.

Rapporten ble presentert og overrekket styret i LO-Stat Finnmark den 16. juni d.å.

³ Møtet ble avholdt i Vadso den 2. mai 2000.

2. Bakgrunn for den enkelte etats behov for nedbemanning, omorganisering eller nedleggelse sett i forhold til fremtidige strategier

2.1 Innledning

I denne delen vil vi fokusere på utvalgte kjennetegn og utviklingstrekk ved de studerte statlige virksomheter.

Vi vil for det første kort beskrive de utvalgte etaters organisasjon og virksomhet. Deretter vil vi fokusere på den enkelte studerte etat sine målsetninger for gjennomførte og planlagte prosesser som har resultert eller vil resultere i færre arbeidsplasser (nedbemanning, omorganisering eller nedlegging).

For det tredje vil vi fokusere på de kriterier som har blitt lagt til grunn for disse prosessene, og som et siste, og fjerde, punkt vil vi så se nærmere på etatenes fremtidige strategier. Vi er her interessert i strategier på det visjonære og langsiktige plan, men også hvordan disse strategiene er tenkt operasjonalisert, altså hvordan en konkret har tenkt å handle på kort sikt for å nå langsiktige målsetninger.

Fremstillingen struktureres etter de ulike utvalgte studerte virksomhetene.

2.2 Statens Vegvesen

2.2.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blikk

Statens Vegvesen i Norge er inndelt i regionale enheter, hvilket tilsvarer en enhet i hvert fylke. Samtlige enheter er underlagt Vegdirektoratet, som igjen sorterer under Samferdselsdepartementet.

Statens vegvesen forestår i tillegg til oppgaver knyttet til det statlige vegnettet som planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift o.a., oppgaver knyttet til fylkesvegene. Utgifter knyttet til disse sistnevnte oppgaver skal fylkeskommunen dekke. I denne fremstillingen er relasjonen mellom Vegdirektoratet og Statens vegvesen i Finnmark som står i fokus.

I 1995 ble det staket ut en ny kurs for organisasjonen.⁴ Mye er bestemt på nasjonalt nivå, og det er i dag liten lokal frihet til valg av tiltak. Slik har det imidlertid ikke alltid vært. Store endringer i 1995, som i hovedsak innebar at landet ikke lenger skulle betraktes som ulike regioner men tvert imot skulle sees som en helhet, resulterte i langt mindre grad av lokal styring for de regionale enheter.

I 1995 ble det likeledes lagt opp til en ny intern organisering i Veivesenets regionale enheter. Disse hadde til nå vært inndelt i 5 avdelinger. Gjennom en nasjonalt styrt omorganiseringsprosess kuttet en i 1995 til 4 avdelinger, og endret navn samt virke- og ansvarsområdene til hver enkelt avdeling. Dette som følger:

⁴ Stortingsmelding 4 (1. juli 1995) la opp til disse endringene.

5 avdelinger før omorganiseringen:

- administrasjon
- anlegg
- plan
- maskin
- vedlikehold

4 avdelinger etter omorganiseringen:

- produksjon
- trafikk
- utbygging
- administrasjon

En viktig endring til nytt system var at det ikke lenger ble tildelt øremerkede midler til administrasjon, og at disse midlene måtte taes fra andre poster. En annen viktig endring var at det innenfor det gamle systemet var planavdelingen som godkjente planer, og dette ansvaret ble nå flyttet ut til den enkelte myndighetsavdeling. Samtidig ble alle administrative stillinger (foruten vegsjef og administrasjonssjef) fristilt og den enkelte ansatte måtte søke på sin egen jobb.

1995 var således et år hvor endringer både i nasjonal organisering og lokal organisering staket ut kursen for en ny tid med nye krav innen Vegvesenet i Finnmark.

2.2.2 Gjennomførte og planlagte omorganiseringsprosesser

2.2.2.1 Omstilling som et effektiviseringsprosjekt

Det har ikke skjedd vesentlige endringer i langsiktige målsetninger, men en reduksjon i økonomiske rammer og mindre investeringsmidler har fått konsekvenser for virksomheten. Generelt møter Vegvesenet et krav om økt konkurransedyktighet gjennom økt effektivitet. En kan således si at omstillingsprosjektet innenfor Vegvesenet er et effektiviseringsprosjekt. En sentral del i en effektiviseringsprosess er å tilpasse til mindre aktivitet. Sentralt her er at ressursene skal tilpasses produksjonen og at en størst mulig andel av midlene skal ut på veiene.

Omstilling på lokalt plan kan forenklet sagt sies å ha blitt tvunget frem som følge av effektivitetskrav og en nedgang i offentlige overføringer eller bevilgninger. Tabellen nedenfor, som viser kutt i bevilgninger fra 1997 til 2001, illustrerer kravet om økt effektivitet:

Årstall	Overføringer i 2001 priser (i millioner)
1997	507
2001	302

Statens Vegvesen i Finnmark kan således registrere en nedgang i bevilgninger på 47%.

Krav om effektivitet og nedgang i bevilgninger førte bl.a. til problemer med overkapasitet og krav om større og mer effektive enheter. Blant annet gjennom en sammenslåingsprosess har en klart å kutte i antall ansatte.

Bemannings situasjonen i Statens Vegvesen i Finnmark har blitt, og vil ytterligere bli dramatisk redusert. Herunder følger en tabell som viser antall årsverk i årene 1994-1999, og målsatt bemanning pr.31 desember 2004. I perioden 1994-1998 bestod ca. 10-15% av årsverkene av sesongarbeidere som var tatt inn i perioden mai til november.

Bemanningsutvikling Statens Vegvesen i Finnmark	
1994	522
1995	491
1996	469
1997	454
1998	430
1999	400
2004	320

Kilde: Statens Vegvesen i Finnmark

Tabellen viser en betydelig reduksjon av arbeidsstokken i denne perioden. Mellom 1994 og til i dag er det redusert i overkant av 122 stillinger, og med en videre stipulert nedgang fram mot 2004 antas en nedgang i stillinger fra 1994 å være på totalt 202 personer.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på fasene i omstillingsprosessen. En kan innenfor Statens Vegvesen dele omstillingsprosessen inn i to faser. Første fase gikk fra 1995 og frem i dag (jf. 2.2.2.2). Andre fase har akkurat startet og er beregnet å vare ut år 2003 (jf. 2.2.2.3).

2.2.2.2 1. fase i omstillingsprosjektet: fra 1995 til 1999/2000.

"Før 1995 var det ingen som brydde seg om oss eller holdt oss i ørene, og plutselig, i løpet av ett år mottar vi krav om effektivitet"

Som vi tidligere har vært inne på var 1995 et brytningsår. Fra en situasjon med stor grad av selvstyre, romslige budsjetter og liten inngripen fra sentralt hold gikk en over til en situasjon med økt kontroll, inngripen og krav om effektivisering:

Kravene om effektivitet rettet seg både mot Vegvesenet i det enkelte fylke (a) og mot effektivisering på tvers av fylkesgrensene (b).

(a) Det ble i denne fasen gjennomført en effektiviseringsprosess med sentraliserende effekt innad i Finnmark fylke. Det skjedde en organisasjonsendringer i det de 6 vedlikeholdsdistriktene (veimesterområdene) ble slått sammen til 3 produksjonsområder. Dette som følger:

Skaidi	Alta
Lakselv	Lakselv
Rustefjelbma	Skipagurra
Kirkenes	
Vadsø	
Skipagurra	

På trafikksiden ble antall trafikkstasjoner opprettholdt (Alta, Hammerfest, Lakselv, Vadsø og Kirkenes), og publikumstilgjengeligheten ble således opprettholdt. Virksomheten er blitt organisert i tre trafikkdistrikt: Vest (Alta og Hammerfest), Midt (Lakselv) og Øst (Vadsø og Kirkenes). På trafikkavdelingen hadde dette liten bemanningsmessig betydning.

Reduksjonen i antall ansatte i perioden frem mot 1998 rammet i hovedsak gruppen vegarbeidere og arbeidsledere. Reduksjonen har ifølge Vegvesenet vært relativt jevn over hele fylket. I perioden

1998-1999 var det dessuten en betydelig nedbemanning av midlertidige tilsatte ved fullføringen av Fatima anlegget.⁵

(b) Effektiviseringsprosjektet rettet seg ikke kun mot effektiviseringsprosesser innenfor hvert enkelt fylke men også mellom fylkene ved at landet ble inndelt i regionale arbeidsstyrker. En har som et prøveprosjekt tildelt ulike spisskompetanseområder til de ulike fylker og innført et system for kjøp av tjenester mellom regionene. Eksempel på slike tildelte spisskompetanseområder er:

Finnmark	Vedlikeholdsfunksjoner (veimerking, male striper etc.)
Nordland	Tunnelbygging
Sør-Trøndelag	Planarbeid nye veiprojekt

En slik endring får følgende konsekvenser for virksomheten innen hvert fylke ved at en del kompetanse ikke trengs i fylket men kjøpes fra andre fylker. For Finnmarks vedkommende vil en slik inndeling i arbeidsstyrker på sikt kunne medføre at for eksempel en del kompetanse på plan- og utbyggingssiden forsvinner.

Spørsmålet om konkurranseutsetting er blitt berørt innenfor Vegvesenet. Dette følger gjennom den allerede nevnte ordning med tildeling av spisskompetansefelt og kjøp av tjenester over fylkesgrensene. I tillegg er det påbegynt en prosess med konkurranseutsetting ut av etaten. Spørsmålet er om Vegvesenet skal gjøre ting selv eller om andre skal få gjøre det; Hva er mest hensiktsmessig? Vegvesenet er av den oppfatning at egen produksjon er dokumentert å være billigere enn private entreprenører hva gjelder vegarbeid.⁶ Hva gjelder en del andre funksjoner er allerede noen tjenester konkurranseutsatt. I Finnmark dreier dette seg om tjenester som vasking og posttjeneste, og arbeidsplassene har forblitt i Finnmark til tross for at tjenestene utføres av personer som ikke er ansatt hos Statens Vegvesen.

• Fase 2: Nye omstillingsprosjekter 2000-2003

Det har blitt igangsatt et nytt nasjonalt effektiviseringsprosjekt innen Vegvesenet. Nedgang i investeringsbudsjettet og krav om økt effektivitet vil få store konsekvenser. Prosjektet har klart definerte mål. Innen 2003 skal all produksjon bli 20% billigere enn tidligere.

En hovedmålsetning er å få mest mulig midler ut på veiene. Dette skal i hovedsak gjennomføres ved å:

- Redusere antall stillinger innenfor administrasjonen
- Redusere og tilpasse volumet
- Mest mulig effektivitet

I tillegg har etaten et uttalt mål om å yte folk forventet service.

En målsetning om å gjøre utførte tjenester 20% billigere fordrer kutt over hele linjen. En rekke konkrete tiltak må igangsettes, bl.a. ved at små enheter nedlegges. Statens vegvesen i Finnmark har for øvrig gjennom et føringsnotat sendt Vegdirektoratet foreslått hvordan målsetningene i dette effektiviserings- og omstillingsprosjektet skal nåes.⁷

Noen av de valgte tiltak i Finnmark vil trolig bl.a. være å:

⁵ Fatima prosjektet bandt for øvrig opp så stor andel av midlene at få andre prosjekter og lite annet vegarbeid kunne igangsettes eller gjennomføres i perioden prosjektet varte.

⁶ Kostnadene og "billigheten" skal imidlertid ikke dokumenteres før etter endt jobb (hemmelige priser for endt jobb).

⁷ Statens Vegvesen i Finnmark 1999. "Effektiviserings- og omstillingsprosjektet – føringsnotat for Statens vegvesen i Finnmark". Vadsø.

- Flytte veimeldingssentralen fra Skaidi til Alta (sparer 3- 400 000 kroner)
- Redusere antall verksted
- Samlokalisere alle administrative tjenester
- Reduksjon i antall administrativt ansatte
- Kutte små enheter som i Nyelv og Vardø

Vi vil videre gå nærmere inn på noen av disse punktene:

Som allerede nevnt har inntil nå hoveddelen i nedskjæringene direkte berørt dem ute i produksjonen. Etatsledelsen innrømmer at en stor administrativ overbygging koster mye og at administrasjonen i dag kanskje kan være for stor. Likevel fremheves behovet for en sterk administrasjon til å ta hånd om økonomi og framdrift i prosjekter, som igjen vil kunne føre til effektivitet på produksjonssida. Dette ut fra en tanke om at god administrasjon fører til økt styring og bedre økonomistyring. Det vises også til at en i Norge har høye kostnader for eksempel til sammenligning med Sverige hvor mål og effektivitetsstyring er kommet lengre, og hvor en har søkt å bygge store administrative enheter. Ledelsen fremhevet også mulighetene for å kutte kostnader, som trolig er større ute i produksjonen, særlig i store prosjekter på flere millioner.

Statens Vegvesen i Finnmark er i forbindelse med den pågående effektiviseringen dessuten pålagt å utrede muligheten for å redusere fra 3 til 2 produksjonsområder. Effektivisering gjennom sammenslåing av enheter er således fortsatt aktuelt i denne nye fasen for omstilling. Dette både innad i det enkelte distrikt men også på nasjonalt plan. Hva gjelder nye forslag med hensyn til sammenslåing av enheter og standardisering av tjenester blir det hevdet å herske liten forståelse sørfra for spesielle utfordringer i Finnmark knyttet til avstander etc. Et lavt antall avdelinger fører til lang reisetid og innebærer lav omsetning per mann. Sammenslåing av enheter innad i fylket og over fylkesgrenser av tjenester som krever tilstedeværelse anbefales således ikke i det videre. Dette kan illustreres ved hjelp av følgende eksempel:

	Omsetning i felten per mann (i kroner)
Finnmark	800 000
Troms	1 500 000

Finnmark har riktignok ikke tettstedsproblematikk, trafikkorker etc. men avstandene er store og infrastrukturen er i stor grad basert på bruk av vegnettet. Tid brukt til forflytning må således ikke undervurderes.

Fra nasjonalt hold har en dessuten ved inngangen til en ny omstillingsperiode tatt opp utfordringer knyttet til standardisering og tilpassing til felles standarder. Konkrete tiltak for å oppfordre til standardisering er at interaktive tjenester utgjør en viss andel av tildelte midler. Det knytter seg imidlertid en del usikkerhet i forhold til de nasjonale standardiseringsprosjekter.

En utredning under arbeid ved Statens Vegvesen i Finnmark⁸ tar opp forutsetninger for trafikkstasjonslokalisering og vurdering av servicenivå. Arbeidet vil ikke gi føringer på antall trafikkdistrikter, men er mye rettet inn på hvilke tilbud og standarder det kan forventes blir tilbudt. Utredningen sier også noe om ønskelig tetthet mellom stasjonene.

Det legges opp til at Vegvesenet ikke bare skal sees i et nasjonalt perspektiv, men også i forhold til andre former for samferdsel. Det legges således opp til samarbeid på tvers av transportsektorene.

⁸ Skal etter planen være lagt frem innen 1. mars i år

Denne målsetningen har bl.a. materialisert seg gjennom utarbeidelse av en ny nasjonal transportplan for perioden 2002-2011. Vegvesenet har koordinerende ansvar i denne prosessen

2.2.2.4 Kommentarer og merknader fra lokalt hold

De regionale enhetene har mottatt krav om effektivisering, og har som følge av dette måttet omstille seg. Ledelsen uttykte behovet for omstilling blant annet for å kunne være konkurransedyktige samt at de kunne se det rasjonelle i å samlokalisere ut fra en tankegang om at det ikke er nødvendig med "folk på hvert nes".

Det ble imidlertid fremhevet at prosessen langt fra har vært smertefri og herunder følger punktvis noen ankepunkt i forhold til nye krav og rutiner fra sentralt hold som ikke falt naturlig under de forrige punkt:

- All aktivitet og alle kostnader er ikke like lett å dokumentere, men dette betyr ikke at en ikke er konkurransedyktige
- Det arbeid vi utfører er dyrt, og det er ikke lett å synliggjøre hvor kostnadskrevende dette arbeid er i et bedriftsregnskap

2.2.3 Konsekvenser av omstillingsprosessen

Effektivisering har i en første fase blitt gjennomført bl.a. ved å foreta kutt i antall ansatte gjennom nedskjæringer, sammenslåinger og nedleggelser. Det samme vil skje i omstillingsprosessens andre fase. En målsetning om at alle jobber skal gjøres 20 % billigere tvinger frem endringer på lokalt plan, blant annet i form av en reduksjon i antall ansatte og økt mekanisering. Som et intervjuobjekt formulerte: "Spørsmålet blir hvordan vi skal kvitte oss med folk".

Konsekvensene av den første omleggings- eller effektiviseringsprosessen er mange, dette bl.a. både for virksomheten, for den enkelte ansatte og for Lokalsamfunnene i Finnmark. Vi har sett at regnskapet for antall tapte stillinger i Vegvesenet i Finnmark i perioden 1994 og frem til i dag er på i overkant av 122 stillinger, og at dette antallet ut fra måltall vil stige til 202 frem til 2004.

Vi har sett at omstilling til mindre offentlige overføringer og endrede rammevilkår har medført

- nedleggelser
- sammenslåinger
- generelle driftsnedskjæringer
- stillinger blir ikke fylt opp ved naturlig avgang
- nedbygging av nøkkelkompetanse grunnet innføring av regionale spisskompetanseområder

Konsekvenser av dette har i hovedsak vært:

- Færre arbeidsplasser
- Tap av nøkkelkompetanse
- Høy gjennomsnittsalder blant de gjenværende ansatte
- Vansker med å rekruttere kompetente personer til stillinger som må besettes
- Sentralisering innad i fylket
- Sentralisering på nasjonalt plan

Vi vil i det følgende begrense oss til å gå nærmere inn på de punkt som tidligere ikke har blitt berørt.

Utfordringen med å redusere antall ansatte har fått ringvirkninger. Når antall ansatte skal reduseres har en blitt tvunget både til å søke løsninger som får ansatte til å slutte, samt at det i Vegvesenet har

vært ansettelsesstopp. Dette foruten i noen stillinger som må fylles opp, så som juriststillinger, it-stillinger og brøytemannskap. Ansettelsesstopp gjennom flere år har ført til økt gjennomsnittsalder blant de ansatte. Dette har følgelig fått ulike konsekvenser, og ledelsen trakk frem behovet for nye medarbeidere for å bedre kunne tilpasse driften til en ny tid:

"Når vi ikke får inn nye folk består kun systemet av oss "gamle" som er vant med det gamle systemet."

Etatsledelsen la også vekt på behovet for å ansette unge folk for at ikke kunnskapen skal forsvinne med "de gamle". I tillegg ble det hevdet at det grunnet en økning i gjennomsnittsalder vil være vanskelig å nå stadig tøffere krav om effektivitet ut fra en antakelse om at eldre ansatte er mindre effektive enn unge arbeidstakere.

Få kvalifiserte personer ønsker å søke seg til en etat med stor grad av uro og usikkerhet. Av de få stillingstyper som fylles opp dersom stillingene blir ledig er det således vanskelig å få tak i kvalifiserte personer. Uro og bekymring i organisasjonen fører dessuten til at mange kvalifiserte medarbeidere søker seg bort fra etaten. Mange blant disse søker permisjon, men etaten har lite å tilby disse dersom de ønsker å komme tilbake til etaten.

Effektiviseringstiltakene kan også få alvorlige konsekvenser for Lokalsamfunnene i Finnmark. Færre arbeidsplasser innebærer en langt lavere skatteinngang til kommunene, hvilket igjen betyr en utarming av Finnmark.

2.2.4 Kriterier til grunn for gjennomføring av omstillingsprosesser

Det har til nå vært lagt opp til gode rettigheter for arbeidstakerne. Dette gjennom prinsippene om at:

- Ingen skal sies opp
- Nedskjæringer i arbeidsstyrken skal kun skje ved hjelp av naturlig avgang
- Ingen skal tvinges til å flytte

Ledelsen ved Statens Vegvesen i Finnmark la vekt på at disse kriteriene gjorde det vanskelig å løse overtallighetsproblematikken. Ledelsen poengterte vanskelighetene ved å motta pålegg fra sentralt hold om å skulle foreta nedskjæringer i arbeidsstyrken uten å besitte maktmidler til å gjøre dette.

Kriteriene som ligger til grunn for gjennomføring av omstilling er imidlertid i endring. Fra mars d.å. skal det foreligge ny omstillingsavtale, og endringene vil i hovedsak bestå i at:

- arbeidstakerne må være villige til å ta jobb andre steder i landet
- arbeidstakerne må være villig til å delta i kompetansehevingstiltak (utdanning for å kunne ta annen jobb i vegvesenet)
- tiltak for førtidspensjonering. Det har bl.a. vært snakk om å opprette en ressursorganisasjon for å kunne ivareta ansatte som blir overflødige innenfor etaten.

2.2.5 En usikker fremtid tross gode idéer for fremtiden

Statens Vegvesen har nå gått inn i en andre omstillings- eller effektiviseringsfase, hvis målsetninger skal være nådd ved utgangen av år 2003. Parallelt med denne prosessen har det kommet en del utspill i forhold til mulige fremtidige endringer innenfor vegvesenet, endringer som vil kunne få stor betydning og store konsekvenser for vegvesenets virke i Finnmark.

Det knytter seg usikkerhet til den nasjonale målsetning om sentralisering av nasjonale tjenester. Ingenting konkret er vedtatt og det er usikkert når dette vil kunne skje. En kan imidlertid se for seg muligheter for at det innføres internettbaserte tjenester for eksempel for å tildele førerkort, slik at dette arbeidet ikke lenger vil gjøres lokalt/regionalt. Lønnssystemet er en annen tjeneste som kan gå mot nasjonal sentralisering.

Direktør for Vegdirektoratet, Fjærevold, har foreslått av produksjonsavdelingen skal løsrives fra dagens system. Dette utspill er imidlertid ikke nedfelt i noen plan.

Vegdirektoratet v/veisjefen har dessuten nylig i et medieutspill foreslått en inndeling i færre vegdistrikt, mer konkret fra 19 til 7 stykk. Slike utspill resulterer i en utrygg tilværelse i forhold til hva som skjer med Statens Vegvesen i Finnmark.

Statens Vegvesen i Finnmark på sin side fremhever behovet for å få frem de fortrinn som etaten i Finnmark besitter i forhold til andre fylker. I forhold til en prosess mot økt standardisering, samlokalisering og kjøp av tjenester mellom de ulike fylkesenhetene eksisterer det et ønske om å være med å konkurrere. Konkret ble det nevnt at dersom en søker å samlokalisere tjenester kunne for eksempel et eventuelt nasjonalt lønnsbehandlingssystem for Vegvesenet legges til Finnmark.

2.3 Postverket

2.3.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blikk

Posten huskes av mange som røde postkasser og en trivelig filial i de fleste utkanter. Dette bildet beskriver imidlertid ikke Postens virksomhet i dag. De velferdsmessige oppgaver Posten tidligere utøvde, som å tilby postale tjenester i utkantnorge, er trappet ned til fordel for en langt større satsing på avgrensede områder hvor tilstedeværelse av mange og store kunder bidrar til å øke omsetningen.

Rammebetingelsene for utøvelse av Postens virksomhet er vesentlig endret. Staten har her spilt en vesentlig rolle. Dette blant annet ved å vedta en liberalisering av posttjenester. Posten er ikke en offentlig etat i tradisjonell forstand, men et selskap med begrenset ansvar. Virksomheten søkes i dag drevet etter forretningsmessige kriterier. Det eksisterende dilemma mellom foretningsmessig drift og velferdsmessige oppgaver vil vi komme tilbake til under et senere underpunkt (jf. 2.3.4).

Posten BA er bygd opp som en konsernmodell basert på 8 forretningsområder som tilsvarer produktspekteret. Arbeidsplasser i Finnmark innenfor Posten BA hører i hovedsak inn under forretningsområdene forvaltning og produksjon. Vi har derfor i denne studien valgt å konsentrere oss om disse sidene ved Postens virksomhet. Før 1998 ble fokus ensidig rettet mot forvaltning. I 1998 ble Posten produksjon opprettet for å i økt grad få fokus på produksjonssiden. Posten produksjon fikk to år på seg til å bli konkurransedyktig, hvis ikke ville eksterne leverandører ta over.

Posten er inndelt i 4 regioner eller 21 geografiske områder. Som ledd i en prosess for å sentralisere de administrative tjenester ble Troms og Finnmark slått sammen for 10 år siden. Posten Troms og Finnmark sin fagstab har siden da vært lokalisert i Tromsø. Posten legger imidlertid vekt på at virksomheten er svært desentralisert bl.a. gjennom et desentralisert ansvar for effektiv drift. Det første av fire styringsparametre skal illustrere dette:

- Kvantitative mål på forholdet produksjon / personell

Det fokuseres på den enkeltes tidsforbruk i forhold til produksjon. Måltallene går ned på teamnivå, og de lokale ledd er ansvarlig for måloppnåelsen. Måltallene er imidlertid gitt fra sentralt hold. Dette er det mest vektlagte styringsparameteret. Rundt 70% av kostnadene i

Posten er knyttet til personalressurser, hvilket fører til at det i spørsmål om effektivisering og nedskjæring i stor grad blir fokusert på personalressursene.

De tre øvrige styringsparametrene er som følger:

- Klimaundersøkelse
- Brukerundersøkelse
- HMS området

2.3.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser

2.3.2.1 Endrede rammebetingelser og strategiske valg

Endringene innenfor Posten ble påbegynt i 1990, men de store faktiske endringene skjedde først etter 1995. Omstillingsprosesser innenfor Posten reflekterer strategiske valg tatt på nasjonalt nivå. Det dreier seg således ikke om hverdagsrasjonalisering men om strukturelle endringer.

Endring i rammebetingelsene for utøvelse av Postens virksomhet kan betraktes som første trinn i omstillingsprosessen av Posten. Ved at Staten vedtok en liberalisering av posttjenester ble målsetningene endret fra et fokus på samfunnstjeneste til et fokus på lønnsomhet og konkurranse:

- Hva koster tjenestene?
- Er dette de beste tjenestene?

En viktig strategi for å nå hovedmålsetningen om økt effektivitet er å sikre en god sammenheng mellom trafikk og ressursbruk. Dette innebærer konkret at viktige tiltak er å legge ned tjenester som ikke dekker virksomhetens eller kundens behov. Det fremheves fra Postens side at en i arbeidet mot å oppnå målsetninger relatert til å øke effektiviteten mot fastsatte måltall også skal vise hensyn til sykefravær og klimaforhold på arbeidsplassen. Disse hensyn kan imidlertid betraktes som viktige komponenter for å nå den overordnede målsetning, og ikke som motstridende hensyn til målsetningen.

En dreining mot et markedsfokus hevdes å ha blitt ytterligere forsterket av en manglende politisk vilje til å tilføre statlige midler til Postens virksomhet, og til å tilføre Posten nye arbeidsoppgaver.

Etter overgangen til forretningsmessig virksomhet innenfor Posten skiller en mellom to faser, eller to ulike og adskilte omstillingsprosesser i tid:

2.3.2.2 Første fase i omstillingsprosessen: 1996-1999

Målsetningene til grunn for den første fase i omstillingsprosessen var et ønske om økt lønnsomhet og bedre konkurranseevne. Perioden var bl.a. preget av mindre bevilgninger og endrede preferanser i postens kundegruppe. Fasen karakteriseres ved nedlegging av svært mange postkontor.

Årstall	Antall postkontor i Troms og Finnmark	Antall postkontor i Finnmark
1996	220	100+
2002	50	25+-

Tabellen viser at en opplevde en dramatisk nedgang i antall postkontor, og fikk dermed en stor reduksjon i antall administrativt ansatte. Finnmark ble hardt rammet i denne prosessen. Med en nedgang fra over 100 postkontor til ca. 25 er 80% av alle postkontor i Finnmark nedlagt.

I samme periode ble trafikken over postnettet halvert. Det påpekes fra Postens ledelse at det er her en finner årsakene til nedleggelsene.

• Andre fase i omstillingsprosessen: 2000-2002

I år ble det vedtatt gjennomføring av en ny omstillingsprosess. Tiltakene vil komme i 2001 og 2002. Den nye omstillingsprosessen har som målsetning å oppnå økt dynamikk i organisasjonen. Dette for å øke lønnsomheten og å tilpasse til fri konkurranse og nye rammevilkår fra 2003, hvor det vil innføres fri konkurranse på 70% av Postens tjenester.

Som viktige elementer for å nå en overordnet målsetning vil en søke å:

- Få frem et reelt kostnadsbilde av produksjonen
- Øke kvalitet på tilbudte produkter og således oppnå økt kundetilfredshet
- Skape et godt arbeidsmiljø

Ledelsen i Posten produksjon og Posten forvaltning mener gjennom omstillingsprosessen å ha realisert en planlagt effekt. Økte ressurser og styrket lønnsomhet i henhold til måltall viser dette.

2.3.3 Konsekvenser av omstillingsprosesser

Posttjenester skal tilbys der hvor kundene befinner seg. Som følge av en slik tankegang har en valgt å nedlegge mange postkontor samt effektivisert postens produksjonstjenester. Finnmark har, særlig hva gjelder nedlegging av postkontor, blitt hardt rammet. Mange har mistet jobbene sine samt at mange har måttet flytte på seg for å få ny jobb. Det er få nye stillinger i Finnmark og hva gjelder nye jobber er disse primært lokalisert i Oslo, eventuelt i Tromsø. Den generelle utviklingen i Posten i Finnmark kan således enkelt oppsummeres i to punkt:

- Kutt i antall stillinger
- Sentralisering av arbeidsplasser på landsbasis (utbygging i Osloregionen)

Ifølge postens ledelse er imidlertid Postens arbeidstakere i liten grad blitt negativt rammet av denne utviklingen. Dette i hovedsak med grunnlag i at få arbeidstakere har mistet jobben sin, og at majoriteten av arbeidstakerne med fulltidsgjort har fått ny jobb innenfor posten.

- Mange arbeidstakere er omplassert
- To har sagt opp
- Mange arbeidstakere på deltid har gått ut i sluttavtale

Ledelsen peker på at gjennomførte omstillingstiltak også har hatt positive utfall for mange ansatte ved at en har begynt å tenke annerledes og mer kreativt. Dette for eksempel ved å opprette egen næringsvirksomhet i distriktene.

Posten produksjon har dessuten økt sin satsing på salg av transporttjenester. Slik har en klart å opprette arbeidsplasser i Finnmark, hvilket har forhindret en nedgang i det totale antall arbeidsplasser innen Posten produksjon i fylket.

2.3.4 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringprosesser

Det blir fra Postens side lagt vekt på at omstillingen er blitt gjennomført på en forsvarlig måte, og at samarbeidet med de ansatte har vært godt så langt. Det blir likevel (innen Posten produksjon) tatt selvkritikk i at informasjonen internt ikke har vært god nok, og at ledelsen ikke har vært flinke nok til å skape endringsforståelse og trygghet i forhold til endring blant de ansatte. En slik forståelse og trygghet blir vurdert som svært viktig for i fremtiden å kunne møte utfordringer, både i forhold til bedriftens utvikling og i forhold til den enkelte ansatte sin personlige og faglige utvikling.

Ved kutt i stillinger har en innen Posten tatt utgangspunkt i prinsippet om opptjent tjenestetid i avgjørelser om hvem som får beholde jobben, og hvem som får tilbud om annen jobb i Posten. I enkelttilfeller vektlegges nøkkelkompetanse.

De som blir berørt av endringer har blitt gitt 9 måneder for å finne nye løsninger, men det forutsettes at den enkelte arbeidstaker selv er aktiv for å søke jobb andre steder i Posten. Ansatte kan eventuelt søke seg ut av posten, og i slike tilfeller har Posten tilbudt en omstillingspakke bestående av ulike valgalternativ:

- Sluttvederlag med 6 mnd lønn (tidligere et år)
- Tilbud om utdanningsstøtte for dermed slik å kunne finne ny jobb
- Permisjon med lønn
- Førtidspensjonering

Posten har et internt rådgiverkorps for arbeidstakere som direkte blir berørt av omstilling. Dette korpsset tilbyr tjenester som:

- Kontaktnett og råd videre
- Skolering i omstillingsprosesser
- Støtte

Det vil imidlertid bli foretatt endringer i personalreglement som følge av tilpasning til frikonkurranse.

2.3.5 Etatens fremtidige utfordringer og strategier

En kan stille spørsmålsteget ved om hvorvidt det faktum at markedstankegangen nå styrer Postens virksomhet var en naturlig eller uunngåelig utvikling. Posten må imidlertid forholde seg til det faktum at de har fått politisk gitte rammebetingelser som legger opp til et fokus på konkurranse og lønnsomhet, en utvikling som har ført til færre postale tjenester i distriktene samt sentralisering av tjenester og arbeidskraft mot det sentrale østlandsområdet. Store deler av skytset for denne omstillingen blir vendt mot Posten, og ikke mot Stortinget som vedtar de rammebetingelsene Posten på sin side forholder seg til.

Posten har blitt møtt med massiv kritikk fra mange hold grunnet bl.a. nedlegging av postkontor i distriktene. Posten på sin side fremhever at så lenge det ikke er politisk vilje til å bevilge midler til at de kan tilby økonomisk ulønnsomme tjenester, må markedstankegang være den dominerende kraft. Dette resulterer i:

- En satsing på sentrale strøk
- At en flytter virksomheten og tilbudene etter de store kundene slik at aktiviteten blir et resultat av etterspørsel

Postens ledelse fremhever dilemmaet med å skulle kombinere markedspolitikk og distriktpolitikk når rammebetingelsene tilrettelegger for ren forretningsmessig virksomhet, mens forventningene samtidig er svært høye i forhold til utøvelse av samfunnstjenester i distriktene. En utfordring for Posten er således å få offentligheten til å forstå bakgrunnen til gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser.

Postens konkurrenter satser ikke på distriktene, men på sentrale strøk hvor kundegrunnlaget er større. I en situasjon med fri konkurranse blir også Posten tvunget til å i økt grad henvende seg til, og prioritere, virksomhet der hvor kundegrunnlaget er størst. Dette for ikke å tape markedsandeler og dermed tape sine største inntekter. Sett i et økonomisk perspektiv kan en argumentere for at det ikke er lønnsomt å tilby posttjenester i Finnmark, og at dette gjøres fordi det er samfunnsplagte

oppgaver. Som et kompromiss må tjenestene bygges ned og distriktene blir således en salderingspost.

Nasjonale politikere hevdes å trekke rammer som ikke er i samsvar med lokale politikere sine ønsker, og lar Posten ta støytten. Distriktpolitikken kan således være godt synlig i festtaler, og lite synlig i praksis. Mens lokalpolitikere er opptatt av å sikre god infrastruktur i sitt nærmiljø må stortingspolitikere veie ulike nasjonale hensyn og prioriteringer opp mot hverandre, og se ting i helhet.

Målsetningene fremover blir således fokusert videre i en markedsretning, og sentrale målsetninger blir å:

- Møte konkurransen (også internasjonal konkurranse) og befeste Postens posisjon
- Øke fokus på kvalitet

Av dette følger at Posten ikke bevisst satser på internt eller eksternt kjøpte tjenester, men på å velge de til en hver tid beste løsninger for sine kunder. Samtidig vektlegges at kostnadsnivået skal ned, dette for at posten som produktutvikler skal bli bra.

Alternative løsninger for å bevare postale tjenester i distriktene er forsøkt tatt initiativ til fra Postens side. Dette gjennom opprettelse av offentlige servicekontor. Strukturendringene som tvinges frem er i stor grad resultat av endret atferd blant Postens kunder, og få synes interessert i å overta et kostnadskrevenende og lite etterspurt tilbud.

Posten produksjon vil søke å utvide sin satsing på salg av transporttjenester i Finnmark, en satsing som vil kunne bidra til å opprettholde arbeidsplasser i fylket.

2.4 Skatteetaten

(Fylkesskattekontoret + ligningskontorene)

2.4.1 Organisasjon og virksomhet: Et kort blikk

Skatteetaten på fylkesnivå består av fylkesskattekontoret og skattefogden. Fylkesskattekontoret fungerer som fellesadministrasjon for folkeregisteret og ligningskontorene i fylket. Skatteetaten som begrep inkluderer for øvrig også skatteoppkreverne i kommunene. Skatteetaten på fylkesnivå er underlagt Skattedirektoratet og videre Finansdepartementet.

Skatteetatens oppgave kan i følge etatens egne brosjyrer og måldokumenter uttrykkes i form av mottoet "Pliktig skatt på riktig måte".⁹ "Pliktig skatt" er gitt av et omfattende regelverk, og "riktig måte" viser til at etatens oppgaver skal løses sikkert, effektivt og med god kvalitet.

De overordnede mål for virksomheten er følgende:

- Rett fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter
- Et korrekt folkeregister
- Økonomitjenester av høy kvalitet til statsetater

Vi har her valgt å fokusere på fylkesskattekontoret med underliggende enheter, dvs. ligningskontor og folkeregister lokalisert ute i fylkets kommuner.

⁹ Skattedirektoratet 1999, "Skatteetatens ledelsesprinsipper". Brosjyre. OsLO.

Fylkesskattekontoret er organisert i 4 avdelinger, dette som følger:

- Plan og administrasjonsavdelingen
- Skatteavdelingen
- Avgiftsavdelingen
- Kontrollavdelingen

Kontoret er lokalisert i Vadsø med avdelingskontor innenfor Avgiftsavdelingen i Alta. Skatteavdelingen har 4 ansatte i distriktstjeneste med kontorsted i hver sin region.

Fylkesskattekontoret i Finnmark har ca. 30 ansatte.

Virksomheten til fylkesskattekontoret består i hovedsak av ledelse overfor underliggende organer, administrative fellesfunksjoner samt oppsøkende tjeneste i forhold til overholdelse av skattelovgivning overfor private og næringsdrivende. Ligningskontorenes hovedoppgaver er relatert til utstedning av skattekort, utligning av skatt samt i mindre grad forstå oppsøkende kontrollvirksomhet. Folkeregistrene forestår oppgaver direkte relatert til registeret.

2.4.2 Innsparinger, effektivisering og planlagte omstillingsprosesser

2.4.2.1 Innsparinger

Etaten har hatt en strategiplan med varighet fra 1995 til utgangen av år 2000. Det har ikke vært initiert noen omstillinger av strukturell karakter innenfor denne perioden.

Det har således ikke vært en generell nedskjæring i etaten i Finnmark. Den totale budsjettrammen for 1997 og år 2000 divergerer svært lite:

Årstall	Fylkesskattekontoret	Likn. Kontor/ Folkeregister	Sum
1997	10.999	23.608	34.607
2000	10.529	23.146	33.738

Kilde: Fylkesskattekontoret i Finnmark

Det har imidlertid vært foretatt kutt i forbindelse med statsbudsjettet, og 1 stilling røk i 2.3.4 forhandlingene.

Bemanningen skal til enhver tid tilpasses tildelte budsjettammer. Det har blitt foretatt innstramminger og innsparinger på bemanningssiden for å kutte de totale kostnader. Totalt har det blitt kuttet 10% i budsjettet gjennom slike tiltak siden stillingshjemmelsystemet ble forlatt. Kuttene har vært fordelt som følger:

- 5% innstramming på bemanning
- 5% kutt i budsjett gjennom midlertidig ledige stillinger

Andre tiltak har vært å kutte bruk av vikarer og engasjementstillinger.

Tabellen nedenfor viser utvikling i bemanningssituasjonen ved Fylkesskattekontoret i Finnmark og underliggende enheter fra 1995 t.o.m. 1999:

Årstall	Fylkesskattekontoret	Likn.kontor/Folkeregister	Sum
1995	34	83,5	117,5
1996	34	74,5	108,5
1997	35	74	109
1998	35	72	107
1999	33	68	101

Kilde: Finnmark Fylkesskattekontor

2.4.2.2 Effektivisering av tjenester

Skatteetaten har den senere tid effektivisert sine tjenester, dette bl.a. ved å øke bruken av moderne datateknologi. Elektronisk basert likningstjeneste for privatpersoner (såkalt preutfylt selvangivelse) er allerede innført. Målet er å innføre samme tjeneste for næringsdrivende.

Evaluering og resultatmåling har også i økt grad blitt tatt i bruk for å øke effektiviteten. Vha. slike verktøy kan en for eksempel vise til at fylkesskattekontoret i Finnmark med underliggende enheter har hatt økt resultatoppnåelse siden 1998. En viktig utfordring er imidlertid at ikke alle gjør det oppdragsgiver synes er viktig men det de selv synes er viktig, og ligningskontorene blir hevdet å ligge dårligst an. For det første ble ikke målet om 15% verdiskapende arbeid nådd, og i tillegg føres arbeid som ikke inngår i kategorien verdiskapende arbeid som dette.

Høsten 1999 ble årsrapporten evaluert. Resultatene av evalueringen ble styrende for videre utvikling av virksomheten.

- En ny omstillingsprosess er imidlertid i gjære

Generelt søker etaten å bli mer rettet mot næringslivet, dette bl.a. gjennom å tilby elektronisk basert likningstjeneste for næringslivet. Føringer for en slik satsing ligger i tildelingsgrunnlaget fra sentralt hold.¹⁰

I tillegg til at en økt satsing mot næringslivet krever omskolering blant ansatte blir det også på andre måter lagt opp til endringer internt i etaten. På organisasjonssiden legger en opp til:

- Økt internt samarbeid
- En vektlegging av omstillingstenkning
- Et fokus på nye måter å organisere på

Andre endringer er for eksempel:

- Innføre differensierte virkemiddel i virksomheten
- Økt informasjon, samarbeid og mindre kontroll

Ny budsjettmodell er også utarbeidet, og det er lagt opp til videre 10 % kutt i budsjettet, hvilket innebærer 10 færre stillinger. Dette er ikke mulig å foreta innenfor dagens struktur, og løsningen vil være å kutte i antall kontor/avdelinger i distriktene. Finansdepartementet behandler for øvrig nå en Stortingsmelding om ny organisasjonsmodell som vil foreligge i løpet av våren år 2000. Viktig i denne modellen er overgang fra kommune- til distriktskontor. Denne stortingsmeldingen vil således kunne åpne for endringer i dagens struktur og for eksempel tilrettelegge for en nedleggelse av kontor/avdelinger i distriktet.

Regionalpolitiske argumenter blir fremhevet som viktige i en debatt om strukturering av etaten. Argumentene støttet opp om en målsetning om å bygge ned virksomhet på småsteder til fordel for å bygge ut større regionale sentra. Dette med bakgrunn i en tanke om at tildelte midler til småsteder understøtter noen få, og at dette ikke er rettferdig fordi konsekvensen er at større steder i fylket mottar altfor lite i forhold til behovet. Ved å opprettholde småkontor/-avdelinger ute i distriktet pumper en således opp en stor ballong som vil sprekke ved at driften heller ikke kan drives forsvarlig ved de litt større kontorene, og en vil derfor være bedre tjent med å legge dem ned. I Finnmark forsterkes dette behovet ved at kompetansen på småstedene er lav. Ligningskontorene bør således bli regionale kontor og ikke fordeles utover i småkommunene.

¹⁰ En forutsetning for tildeling av midler til å kunne tilby elektronisk baserte likningstjenester til privatpersoner var at disse tjenestene også skulle tilbys næringsdrivende.

Utviklingen mot økt krav til effektivitet og omstilling stiller nye krav også til offentlige virksomheter. Bedriftsøkonomisk tankegang blir således hevdet å være nødvendig i utviklingen av etaten. Kundenes endrede behov og atferd fører dessuten til behov for omstilling. For eksempel har kundene i dag, sammenlignet med tidligere, lite behov for personlig oppmøte. Mulighetene til å utøve fleksibilitet dersom en kunde trenger personlig veiledning er også langt større enn tidligere.

Alternative løsninger til å legge ned enheter i distriktene ble presentert som mulig. Dette for eksempel ved å samlokalisere tjenester på tvers av offentlige etater, som gjennom kjøp og leie av tjenester eller gjennom offentlige servicekontor.

En endring i dagens struktur blir også vektlagt som et steg i riktig retning for bedre å kunne utnytte eksisterende kompetanse. Dette bl.a. fordi det innenfor visse enheter og fagfelt i dag ikke eksisterer nok spisskompetanse i forhold til næringslivsrelaterte saker, og spesielt i spørsmål knyttet til svart økonomi.

2.4.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser

Det har ikke vært gjennomført oppsigelser fra arbeidsgiver, og nedskjæringer/innsparinger i antall stillinger er foretatt kun ved naturlig avgang v/pensjon eller oppsigelse fra arbeidstaker.

Som vi har vært inne på tidligere er det lagt opp til nye kutt innenfor etaten, kutt som vil fordre mer grunnleggende strukturelle endringer enn de som er gjennomført til nå. Kriteriene for eventuelle nedskjæringer blant arbeidstakerne vil være som følger:

- 5-årig tilpassingsperiode for berørt personale (avvikling av kontorer etc)
- Rom for lokale tilpasninger og hensyn (forhandlinger)
- Ingen oppsigelser
- Ikke flytting dersom det kreves mer en ½ time med bil

Ledelsen er klar over at det eksisterer frustrasjon innad i etaten, og mener noen årsaker til dette kan være at:

- Det er generelt vanskelig å forholde seg til usikkerhet
- Egen kompetanse er dårlig, hvilket gir usikkerhet
- Ligningssjefer er lite flinke til å informere nedover i organisasjonen, og ofte forstår de ikke selv problemstillingene som etaten i dag står overfor.

Fra sentralt hold er det for øvrig blitt utarbeidet en brosjyre som skal bidra til at ledere på alle nivå gjør en bedre jobb i forhold til det etaten forventer av sine ledere.

2.4.4 Etatens fremtidige strategier

Nødvendigheten av endringer for å videre kunne drive virksomheten ble fremhevet.

Noen store endringer vil kunne være relatert til:

- En økt satsing på næringslivet
- Regionalisering gjennom nedlegging og sammenslåing av små enheter

Regionalisering, som nok vil føre til færre offentlige tilbud i distriktene i Finnmark samt færre statlige arbeidsplasser ble hevdet nødvendig blant annet med bakgrunn i følgende argument:

- Regionalisering vil være et virkemiddel for bedre å utnytte eksisterende kompetanse
- Regionalisering vil være et viktig virkemiddel for å unngå forfordeling av de minste kommuner og at de større kommunene får lide for dette

2.5 Arbeidsmarkedsetaten

2.5.1 Organisasjon og virksomhet: Et kort blikk

aetat, tidligere Arbeidsmarkedsetaten, er regjeringens viktigste redskap for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken. Etaten består av fylkesvis enheter underlagt Arbeidsdirektoratet som igjen er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

aetat i Finnmark er bygd opp med et fylkesarbeidskontor, distriktsarbeidskontor (mange distriktsenheter har igjen ett eller flere underliggende avdelingskontor), Arbeidsrådgivningskontor, Arbeidslivstjeneste og AMO-senter.¹¹

Fylkesarbeidskontoret har den faglige og administrative ledelse av etatens samlede virksomhet i fylket. Arbeidskontorene utgjør den operative og kunderettede delen av virksomheten, mens Arbeidsrådgivningskontoret og Arbeidslivstjenesten er spesialenheter.

Hovedmålet for arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked, hvor ledige jobber besettes raskt og effektivt uten at det oppstår lønns- og kostnadspress. Et effektivt fungerende arbeidsmarked skal også bidra til høy yrkesdeltakelse.

aetat har følgende hovedoppgaver:

- Bistå arbeidssøkere med å få jobb
- Bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- Forebygge og dempe skadevirkningen av arbeidsledighet

I 1997 lanserte Arbeidsdirektoratet en ny strategi som i hovedtrekk besto i å oppheve formidlingsmonopolet for utleie og innleie av arbeidskraft. En slik strategi reflekteres i den utadrettede virksomheten, men medfører følgelig også store endringer internt i etaten.

Etatens serviceprofil ble endret, og en fikk således nye utfordringer å forholde seg til. Et skifte i sentrale begreper illustrerer denne profilendringen:

- fra "klienter" til "kunder"
- fra "mottak" til "karrieresenter"

aetat gjennomgikk ved årsskiftet 1999/2000 en rekke endringer som bl.a. materialiserte seg gjennom at etatens ulike enheter og underenheter skiftet navn. Fylkesarbeidskontoret i Finnmark skiftet navn til aetat Finnmark, Arbeidskontoret i Vadsø skiftet navn til aetat Vadsø osv. Endringene gjenspeilte en overgang fra å forestå rent velferdsmessige oppgaver relatert til arbeidsmarkedstiltak til også å tilby markedsbaserte tjenester.

Til grunn for endringene lå en strategisk beslutning om å markedsføre fire nye hovedkategorier av tjenester i tillegg til de eksisterende velferdsordninger forvaltet av etaten. Vi vil komme nærmere tilbake til disse endringene i neste punkt som direkte tar opp omstilling innen etaten.

2.5.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser

2.5.2.1 Effektivisering og tilpassing til nye rammevilkår

aetat er en kompetanseintensiv virksomhet som svinger med arbeidsmarkedet, og etaten i sin helhet er preget av kontinuerlig endring.

¹¹ AMO-senteret i Alta er for øvrig under avvikling.

Omorganisering innen aetat de senere år preges for det første av et ønske om en mer effektiv drift ved å tilpasse antall ansatte til kvaliteten på tilbudte tjenester, og for det andre av omstilling til nye rammevilkår ved at etatens formidlingsmonopol er opphevet og ved at det innføres markedsbaserte tjenester i tillegg til de tradisjonelle velferdstjenestene. For den enkelte fylkesenhet har disse to endringene tatt form av to faser som har fulgt hverandre i tid. Fremstillingen er systematisert i forhold til dette.

Før vi tar for oss gjennomførte omstillingsprosesser vil vi imidlertid presentere en oversikt over bemanningsutviklingen innen etaten de siste 10 år:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Vardø	10	9,5	10,5	10,5	10,5	10	9,5	8,5	8,5		
Vadsø	11	11	11	11	11	11	10	10	10	17	15
Honningsvåg	9,5	8	9	9	9	9	9	9	7		
Hammerfest	10,5	10,5	10,5	12	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	15,0	12
Lakselv	8,5	8	8	8	8	8	8	8	8	12,0	11,0
Indre Finnmark	7,5	8	8,5	9	8,5	8	8	8	8		
Alta	18,5	18	17	17	18	18	17,5	17	16,5	19,5	19,5
Kirkenes	8,5	8	0	10	10	10	10	10	8	09,0	09,0
Arbeidslivstjenesten				3	5	5	4	4	4	04,0	04,0
Arbeidsrådgivningskontoret				4,5	5,5	4,5	4,5	4,5	4,5	03,5	03,5
Fylke	20,5	20,5	25	21	21	21	19	19,5	17	15,5	14,5
SUM	104,5	101,5	109,5	115	117	115	110	109	102	95,5	88,5

Kilde: Aetat-Finnmark

Det er tatt utgangspunkt i antall stillinger ved begynnelsen av året og ikke gjennomsnittet. Renholdere er ikke tatt med.

2.5.2.2 Effektivisering og omstilling internt i organisasjonen

Krav om intern omstilling har kommet som følge av at antall ansatte ikke står i samsvar med kvaliteten på tilbudte tjenester, dette ved at kvaliteten tilsier færre ansatte. Det er således tatt en beslutning på forvaltningsnivå om at aetat ikke kan være representert over alt. Konkret er det hver enkelt fylkesenhet innen etaten som foreslår hvordan nedskjæringer og kutt innen fylket skal gjennomføres. I en del saker, som for eksempel i spørsmål om kutt i antall arbeidskontor, er det Stortinget som har avgjørelsesmyndighet.

Omstillingsprosessen internt i etaten har bl.a. bestått i nedskjæringer i forhold til kostnadskrevende tilstedeværelse på mindre steder. Følgende tabell illustrerer denne utviklingen i Finnmark:

Årstall	Antall distriktsarbeidskontor
1998	8 stk
1999	5 stk.

Tre distriktsarbeidskontor ble omgjort til avdelingskontor innunder de gjenværende

distriktsarbeidskontor. Dette som følger:

- DA indre Finnmark avdelingskontor ½ under Lakselv og ½ under Alta
- DA Honningsvåg avdelingskontor lagt under Hammerfest
- DA Vardø avdelingskontor lagt under Vadsø

I tillegg til dette ble det kuttet ned på en del fleksible løsninger, i hovedsak enkeltmannsforetak og deltidsordninger. Disse var lokalisert i:

- Havøysund
- Øksfjord
- Kjøllefjord
- Berlevåg
- Tana

En deltids vaskestilling i Øksfjord og en i Havøysund, hver med en stillingsramme på 13,33 %, ble kuttet.

Endringene medførte få tilfeller av tvungen flytting:

- I Lakselv/Kjøllefjord måtte en person flytte
- I Kautokeino sluttet folk frivillig (uten at vi vet årsakene til dette)
- De med deltidsstillinger har i hovedsak vært minst mobile

Den økonomiske rammen stiller fortsatt krav til målrettet bruk av tildelte ressurser og omstilling av organisasjonen. Den økonomiske rammen tilsier en samlet reduksjon i antall årsverk. En viktig målsetning i så måte er å overføre personalressurser fra administrative til brukerrettede oppgaver.

Etablering av et drifts- og brukerstøttesenter på Steinkjer, *Arbeidsmarkedsetatens drifts- og brukerstøttesenter*, var begrunnet ut fra et ønske om å effektivisere. Etableringen skjedde gjennom omdisponering av etatens samlede ressurser. It-konsulent behovet innen aetat i Finnmark ble mindre og det ble kuttet en halv stilling.

2.5.2.3 En ny arbeidsmarkedsreform: Innføring av markedsbaserte tjenester

Som beskrevet innledningsvis har det innenfor aetat siden 1997 skjedd konkrete endringer som har resultert i skifte i etatens rammevilkår samt i dens strategier. Dette første ved et vedtak om opphevelse av etatens formidlingsmonopol. Vedtaket fikk umiddelbare konsekvenser i forhold til etatens strategier. En kan trolig betrakte disse endringene som en innledende fase til den arbeidsmarkedsreform som ble vedtatt i 1999. Reformen innebærer at man i løpet av år 2000 vil ha et arbeidsmarked med nye rammebetingelser:

- Det åpnes for privat arbeidsformidling innenfor gitte rammer
- Det åpnes for innleie av arbeidskraft innenfor gitte rammer
- Det etableres et statlig selskap som skal forestå utleie av arbeidskraft
- aetat utvider sitt tilbud gjennom å tilby betalings tjenester til arbeidsgivere
- Lovendringene skal ikke tre i kraft før statsaksjeselskapet er operativt

Endringene innebærer at aetat får anledning til å konkurrere om leveranser av arbeidsmarkedstjenester på like vilkår som andre næringsdrivende. Navneendringene, gjennomført 21. februar d.å., var det første synlige tegn på endringene overfor publikum.

Etaten vil satse på følgende fire hovedkategorier av tjenester:

- aetat rekruttering
- aetat vikar
- aetat omstilling
- aetat kvalifisering

Disse tjenestene skal tilbys i tillegg til allerede eksisterende tjenester.

Målsetningen til aetat Finnmark er å være den største og beste totalleverandør i Finnmark innenfor sine produktområder. En slik målsetning fordrer bl.a. en tett inngripen i markedet. Etaten har i de øvrige fylker i landet satt i gang en stortilt satsing overfor bedriftsmarkedet. Satsingen i Finnmark har til nå vært lav sett i sammenligning, men vil fremover prioriteres. Utfordringen forbundet med en slik satsing hevdes imidlertid fra etatens side å være stor i Finnmark grunnet eksistensen av et ensidig næringsliv som ikke er vant å betale for tjenester.

Arbeidsmarkedsstaten vil fra 1. juli d.å. tilby tjenester overfor arbeidsgivere knyttet til:

- vikardrift
- vikarutleie
- personalutvelgelse
- omstillingsbistand
- bistand til kursplanlegging

Gjennom en markedstilpasning vil etaten bli bedre i stand til å sysselsette flere innenfor egen virksomhet. Innføring av markedsbaserte tjenester, som gir inntekter i tillegg til rammebevilgningene, gjør at etaten ikke har samme rammer for antall ansatte som tidligere. Ved høye inntekter gjennom de markedsbaserte tjenestene kan etaten ha et større antall ansatte. Til nå har etaten i Finnmark klart å unngå nedskjæring av 8 stillinger grunnet opprettelse av ny næringsvirksomhet. Således kan en si etaten, gjennom å innføre markedsbaserte tjenester, skaper flere arbeidsplasser, og kjemper for lokale forhold. Alternativ til utviklingen ville være å tape i markedet, og la andre ta over markedet for de tjenester etaten tilbyr. Sett i dette perspektiv hadde ikke etaten noe valg.

Omstillingsprosessen betegnes av ledelsen så langt som svært vellykket. Dette ut fra at:

- Graden av fornøydhet blant kundene har økt.
- Etaten i Finnmark har produsert mer av nesten alt med knappere ressurser

2.5.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser

"Lokal handling og bred medvirkning er hovedprinsippene i etatens miljøarbeid". Arbeidsdirektoratet 2000.¹²

Arbeidsgiver har informasjonsplikt overfor medarbeidere på de arbeidsområder som blir berørt av omstillingene, dette både i:

- perioden forut for omorganiseringen
- selve omorganiseringsfasen
- tiden etter at omorganiseringen er gjennomført

I følge omstillingsavtalen for aetat forutsettes det at omstillingsarbeid skal gjennomføres uten bruk av oppsigelser – så langt Arbeidsdirektoratets ledelse kan avgjøre det og budsjettene tillater dette. "Dette bygger på den forutsetning at den enkelte medarbeider sier seg villig til å ta omskolering, opplæring og/eller omplassering til annet arbeid/arbeidssted jfr. den enkeltes plikt etter

¹² "Grunnlag for virksomhetsplanleggingen i arbeidsmarkedsstaten for 2000. Programnotat.

tjenestemannsloven" (Arbeidsdirektoratet 1997).¹³ Videre under punkt for virkemidler presiseres det ytterligere at det i forbindelse med omorganisering/omstilling kan bli behov og anledning til å iverksette ulike tiltak som:

- kompetansetiltak
- mobilitetsfremmende tiltak
- stimulerings tiltak for frivillig fratreden
- førtidspensjonering

Endringene har som tidligere nevnt medført få tilfeller av tvungen flytting i Finnmark. Arbeidsplasser har imidlertid gått tapt i enkelte kommuner. I Kautokeino valgte de ansatte å si opp sine stillinger. Vi har ikke kjennskap til hvilke årsaker som lå til grunn for beslutningen.

Overgangen til markedsbaserte tjenester har i følge ledelsen vært preget av bra samspill internt i etaten og det har generelt vært lite støy i organisasjonen. Innføring av nye tjenester medfører nye arbeidsoppgaver og i mange tilfeller behov for ny kompetanse. Behovet for nødvendig opplæring til etatens ansatte i forbindelse med implementering av den nye arbeidsmarkedsreformen blir for øvrig fremhevet i programnotatet for aetat. Dette for å sikre effektivitet og kvalitet.

2.5.4 Etatens fremtidige strategier

aeat har vært gjennom en omstillingsprosess preget av effektivisering og tilpasning til en arbeidsmarkedsreform med stor innvirkning for selve virksomheten og for det inteme liv. Etaten fremhever imidlertid sin evne til fleksibilitet og tilpasning i forhold til endring i etterspørsel etter deres tjenester.

De viktigste utfordringer i prosessen med markedstilpasning videre fremheves å være:

- Etablere nye markedsbaserte tjenester
- Skape forståelse for endringene blant de ansatte

Følgende stikkord beskriver satsingen og målsetningene fremover:

- Hovedstrategier
- Marked
- Kvalifisering
- Kvalitetsstrategi – kvantitative målsetninger (brukeroppfølgning, kontroll av saksbehandlere)

2.6 Forsvaret

2.6.1 Organisasjon og virksomhet: et kort blikk

Forsvaret i Finnmark består av følgende enheter:

- Hæren: Finnmark regiment/Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) og Garnisonen i Porsanger(GP),
- Luftvåpenet i Finnmark
- Heimevernet
- Forsvarets radarstasjoner
- Etterretningstjenesten (E-tjenesten)
- Sjøforsvaret

Forsvarets radarstasjoner er blitt lagt ned i Finnmark og fjernstyres fra andre deler av landet. Sjøforsvaret har ikke base i Finnmark så reduksjonene har hatt mindre omfang.

Grensevakt har militært sett høyeste prioritet.

Total har Forsvaret i dag ca. 23 000 ansatte, hvorav rundt 17 000 er ansatte i Trøndelag og sørover mens rundt 6000 er ansatt i Nord Norge. Vel 440 er ansatt i Finnmark, eksklusive stillinger i E-tjenesten.

2.6.1.1 Styring av virksomheten

Virksomhetsplaner bestående av en verbaldel og en økonomidel styrer aktiviteten. All aktivitet blir evaluert. En skal kun utføre de tiltak som virksomhetsplanen legger opp til. Likevel hevder enkelte at Forsvaret i hovedsak ikke er en målstyrt organisasjon grunnet sektorinndeling istedenfor prosjektorganisering.

Innenfor Forsvaret skiller en mellom en styringsdialog og en ressursdialog, begge mellom ledelsen ved den militære enhet og den nasjonale ledelse. Dette som følger:

Styringsdialog:	Lokal ledelse	_____	Ledelsen i Oslo
	Angående behov for stillinger og midler		
Ressursdialog:	Lokal ledelse	_____	Underordnede lokalt
	Angående bruk av tildelte midler		

2.6.1.2 En kort presentasjon av noen utvalgte enheter innen Forsvaret i Finnmark:

► Finnmark Landforsvar består av

- Finnmark regiment/Garnisonen i Porsanger
- Garnisonen i Sør-Varanger

Finnmark Regiment Porsangmoen ble regiment i 1995. Regimentet har både sivilt og militært ansatt personell. I tillegg utfører soldater sin førstegangstjeneste der.

Den overordnede målsetning for regimentet er å skape et troverdig forsvar i Finnmark. Dette ved å inneha:

- nødvendig kompetanse
- evne til å bruke kompetansen
- evne til å bruke alle ansatte på en skikkelig måte

"Finnmark regiment skal ha evne til å yte militær motstand over tid i Finnmark. Sikre ledelsesapparat og viktig infrastruktur mot sabotasje, raid, overfall og terrorhandlinger. Regimentet må være forberedt på at beredskapskravene kan endres ved behov. Regimentet skal søke og holde vedlike den kunnskapen som eksisterer om kyst og landområdene i fylket. Regimentet skal opprettholde kontinuerlig grensevakt på den NO-RU grense. FIR skal være forberedt på å støtte det sivile samfunnet ved ulykker og fredstidskriser, herunder skredulykker."¹⁴

Garnisonen i Sør-Varanger

Garnisonen i Sør Varanger består av militære, sivile og soldater til førstegangstjeneste. De militære og sivile stillingenes fremste oppgave er å serve soldatene. Vi vil i det videre konsentrere oss om Finnmark Regiment og går derfor ikke nærmere inn i forholdene ved Garnisonen i Sør-Varanger.

¹³ Arbeidsdirektoratet 1997. Omstillingsavtale for Arbeidsmarkedssetaten.

¹⁴ Finnmark Regiment 2000. "Et effektivt og troverdig forsvar av Finnmark". Virksomhetsplan 2000.

► Heimevernet

Heimevernet i Finnmark er inndelt i to områder: Heimevernsområde 17 (Vestfylket) og 18 (Østfylket). HV distrikt 17 består av 2 militære enheter: Alta og øvingsfelt 14 kilometer utenfor Alta. HV distrikt 18 har sitt hovedsete i Sør Varanger

De overordnede målsetninger er å bygge opp en krigsorganisasjon og å bygge opp en fredsorganisasjon. Økt krigsorganisasjon fører til økt fredsorganisasjon. Anmodninger om flere linjenummer (nye stillinger) til fredsorganisasjonen behandles på sentralt hold.

Heimevernsenhetene er militære arbeidsplasser med både militært og sivilt ansatte. Vi presenterer herunder en tabell over antall ansatte i Alta HV 17:

	Antall ansatte
Militært ansatte	Ca. 20
Sivilt ansatte	Ca. 20

Enhetene er serviceorganisasjoner for sine respektive heimevernsområder. Ved HV 17 kan det være 300-400 mann inne til øving når de største heimevernsområdene er innkalt.

► Luftvåpenet: Banak flystasjon (Skvadron 34)

Formelt er Banak flystasjon underlagt Bodø hjemmestasjon. Flystasjonen er base for to redningshelikoptre samt hjemmebase for annen øvingsaktivitet gjennom å motta jagerfly og andre av forsvarets fly.

Stillingsfordeling mellom militære og sivile, samt antall vernepliktige, er per 1. kvartal år 2000 som følger:

Stillingsfordeling på grupper ansatte	Antall
Militære stillinger	16
Sivil stillinger	20
Vernepliktige	28

Målsetningen for virksomheten ved stasjonen er i ferd med å endres, bl.a. grunnet reduksjon i redningstjenesten ved at disse flyttes fra Banak. Andre endringer kan skje, som for eksempel at brøytetjenesten av rullebanen som Forsvaret i dag utfører bli overtatt av Luftfartsverket. En slik endring vil få store konsekvenser.

2.6.2 Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser

2.6.2.1 Innledende kommentarer

Store strukturelle endringer er gjennomført innen Forsvaret i Finnmark for å tilpasse til en ny situasjon som generelt kan karakteriseres ved nedskjæringer. Forsvaret som helhet har mindre midler, og Forsvaret i Finnmark har registrert en kraftig nedgang i sine overføringer. Målsetningene ved gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser er foruten rent pragmatiske argumenter knyttet til å tilpasse til en ny budsjettsituasjon å søke å effektivisere og bedre driften av Forsvaret.

Det hevdes å være lite sentralisering i utviklingen av Forsvaret, og at den rasjonaliseringsprosess som foregår innenfor Forsvaret fordeles likt på alle enheter. En viktig målsetning innen Forsvaret er

imidlertid å ruste opp de mest hensiktsmessige avdelinger, dvs. de enheter som ut fra et militærfaglig ståsted vurderes som aller viktigst.

Vi lister innledningsvis opp noen viktige utviklingstrekk som har fått store konsekvenser for fylket:

- Oppsigelser av sivilt personell
- Militært personell beordres flyttet
- Nedleggelse av enheter
- Sammenslåing av enheter
- Stillinger blir holdt vakante ved naturlig avgang

En kan forenklet sett dele omstillingstiltakene inn i to hovedkategorier:

- Strukturelle endringer pålagt fra sentralt hold, og
- Nedskjæringer på lokalt hold gjennomført for å tilpasse til en endret budsjettsituasjon. Vi har valgt å strukturere fremstillingen under dette punkt etter denne inndelingen.

Forsvarets sentrale ledelse foretar beslutninger bl.a. om strukturelle endringer innenfor Forsvaret i Finnmark og om geografisk lokalisering av Forsvaret generelt. Den sentrale ledelsens rolle er å tenke helhetlig i forhold til Forsvarets målsetninger. Det velges løsninger slik at midlene brukes best mulig, og fagmilitære hensyn og valg er det avgjørende. Det er ikke forsvarets plikt å opprettholde arbeidsplasser; poenget er at stabene ikke må gjøres for store. Lokalpolitikere derimot tar andre valg, for eksempel inntektspolitiske valg. I mange tilfeller er det divergerende synspunkt mellom fagmilitære og politikere. lokale politikere må imidlertid ikke som Forsvarets ledelse tenke helhetlig.

2.6.2.2 Nedskjæringer i antall sivilt ansatte og befal i Finnmark

Det er gjennomført omstillingsprosesser med reduksjon av stillinger før 1995, bl.a. i:

- Kautokeino
- Vardø
- Honningsvåg
- Banak/Porsanger.

Det var i hovedsak befal som ble overtallig, og disse ble beordret til andre avdelinger. Vi har ikke her et samlet tallmateriale å vise til, men noen tall kommer frem under gjennomgang av omstillingsprosesser ved utvalgte enheter som Banak.

Nedenunder presenteres en tabell over sivilt ansatte i Finnmark som har mistet arbeidsplassene sine etter 1. august 1995, samt over befal som Forsvaret har beordret inn i stillinger ved andre avdelinger:

Sivilt ansatte som har mistet jobben	Befal beordret flyttet	Sum
+100	50-60 stk.	Ca. 150-160 stk.

Kilde: ROLL Alta

Innenfor etterretningstjenesten antas det bl.a. å ha skjedd store nedskjæringer, og særlig i Vadsø. Vi har imidlertid ikke materiale som viser utviklingen.

Nedskjæringene er ikke jevnt fordelt på de ulike militære enheter i Finnmark. Det er i hovedsak i Hæren at utfordringene er størst. HV17 har for eksempel hatt en positiv utvikling i 1999 med 9 nye stillinger.

En rekke enheter i Finnmark er lagt ned eller flyttet:

- Alta bataljon er nedlagt
- Varanger bataljon er nedlagt
- Finnmark Landsforsvar/Finnmark regiment er flyttet fra Alta til Porsangermoen

Også andre enheter er blitt berørt av nedskjæring, og flere kommuner har blitt rammet i form av tapte arbeidsplasser og reduserte skatteinntekter:

- Alta
- Tana
- Honningsvåg
- Banak
- Kirkenes/Sør Varanger
- Kautokeino
- Sørvær/Sørøya
- Karasjok

Bare i Honningsvåg gikk ca. 40 arbeidsplasser tapt, og i Tana bortimot det samme.

- Nedskjæringer som følge av nedgang i overføringer: Endringer innenfor utvalgte enheter i Forsvaret i Finnmark

Vi vil under dette punkt kort ta for oss/berøre både strukturelle endringer og generelle nedskjæringer innenfor noen utvalgte enheter. Det har i flere år vært et misforhold mellom produksjon og tildelte midler. Det blir i de enkelte enheter utarbeidet en konsekvensanalyse for hva som kan oppnås for disse midlene. Budsjettet består av to deler; et basisbudsjett og et budsjett for variable kostnader. Kutt i basisbudsjettet fører til kutt i antall stillinger og mindre overtid, noe som for eksempel vil ramme førstegangstjeneste der denne finnes.

► Finnmark regiment Porsanger:

Det er foretatt nedskjæringer som følge av kutt i offentlige overføringer

- Basistillingene består og må være der
- Stillinger holdes vakante grunnet stramt budsjett. Dette gjelder både militære og sivile stillinger.
- En del sivile stillinger er sagt opp

1992	I dag
1120 sivile stillinger	610 stillinger

- Kutt i antall mobiliseringsdyktige mannskaper

Det søkes løsninger som sikrer bedre service for mannskapene og som samtidig gir en kostnadsgevinst. Ny teknologi og ny organisering har medført og vil videre medføre mindre personellbehov. Eksempelvis er naturdepotet omorganisert vha ny teknologi. Det er innført selvbetjening, hvilket har gjort det mulig å redusere antall sivile ansatte. Omlegging av arbeidsoppgaver blir hevdet å være en positiv trend blant de ansatte. Selv eldre arbeidstakere søker ny kunnskap, som blant annet kunnskap relatert til moderne datateknologi.

Utdanningskonseptet i Finnmark regiment avdeling Porsanger ble endret i 1995 ved at en gikk fra en standard infanteribataljon (veibundet med kjøretøy) til et mer mobilt jegerkonsept (ikke veibundet: scooter etc). Denne endringen skjedde samtidig med at bataljonen gjennomgikk en strukturendring og ble flyttet fra Alta til Porsangmoen. Overgangen til et nytt jegerkonsept var selvinitiert fra

Finnmark Regiment. Det ble i en 3-4 års tid jobbet aktivt for å få gjennomslag for endringen. Utredninger ga grunnlag for dagens løsning, hvis nødvendig ble argumentert å være en forutsetning for å skape et nødvendig og troverdig Forsvar. Jegerkonseptet vurderes som for tidlig å enda evaluere, og det foregår en dynamisk prosess hvor en søker å forbedre potensialet. Opprettelsen av jegerbataljonen reddet en bataljon utsatt for fare for nedlegging.

Hva gjelder garnisonen i Sør-Varanger har det også her skjedd store endringer, særlig siden 1994. Endringene har i hovedsak bestått i:

- endringer i struktur og oppbygging av organisasjonen
- endringer i oppbygging og ansvar
- flytting av avdelinger
- nytt operasjonsmønster
- nye oppdrag

Antall stillinger ved garnisonen har blitt redusert. Dette først og fremst gjennom stillingsstopp og at stillinger ikke fylles opp ved naturlig avgang.

Det har blitt foreslått fra sentralt hold å legge ned garnisonen, men disse forslagene har ikke blitt tatt til følge.

► Heimevernet

Heimevernet er en viktig del av forsvaret i Finnmark, og Finnmark blir ikke oppfattet som en salderingspost.

Det er foretatt generelle nedskjæringer innenfor Heimevernet i Finnmark. Overføringene går jamt ned, men dette får ikke alvorlige følger i dag. En dag vil man imidlertid nå smertegrensen, og nedskjæringer vil føre til at også kvaliteten på produktet går ned.

Nye tiltak:

- Det er opprettet en ½-årig befalsutdanning spesielt rettet mot Finnmarksungdommen. Årsakene til dette er for det første at en mangler befal til oppsetningene, og for det tredje er det stor turn-over i Heimevernet. Utdanningen ble vektlagt lokalisert til der ungdommen er, og derfor var Alta et naturlig valg Utdanningen er nå inne i sitt 3. prøveår. Dersom dette skulle bli en permanent ordning vil en få 5-7 nye faste stillinger.
- En forsøker å argumentere for å legge en økt krigsorganisasjon til Alta.

Det ble hevdet at en vektlegging av for mange store endringer vil representere en trussel for kompetansen ved at de unge vil søke seg bort fra Finnmark. Økt rasjonalisering representerer således en trussel for Finnmark.

- Kontinuerlig behov for endringsberedskap

Det kan bli foreslått endringer for eksempel ved at HV17 og HV 18 blir flyttet til Porsangmoen.

► Banak flystasjon

Flystasjonen har vært i stadig omstilling de siste 10 år. Fortiden pågår en stor utredningsprosess med navn "Phoenix" i Luftforsvaret. Banak flystasjon sin fremtid synes ikke å være lovende. En utreder bl.a. regionaliseringsperspektiv med tanke på å flytte virksomheten til Bodø hovedstasjon. Dette til tross for tidligere vedtak av 18. juni 1998 i Stortinget om at Banak ikke skal underlegges Bodø, ikke så lenge en del sentrale forutsetninger ikke er endret. Fra stasjonens side hevdes det å være lite å hente i effektiviseringsgevinst på å flytte stasjonen til Bodø.

Når oppgavene blir borte er reduksjon et faktum. Stasjonen hevdes imidlertid i dag å være bemannet på et minimumsnivå, og at det ikke kan bli foretatt ytterligere reduksjoner dersom en ønsker å opprettholde forsvarlig drift av stasjonen.

Noen faser i utviklingen:

- 1990: Forvaltningsansvaret for Kautokeino blir overført fra Banak til Sørreisa. Endringene fikk store følger for bemannings situasjonen i Banak ved en halvering av eksisterende stillinger
- 1994: Luftvernartilleriet i Banak ble nedlagt grunnet samordning i Hæren, hvilket innebar at ca. 120 vernepliktige og befal forsvant.

Dette i tillegg til interne omstillinger:

- 1990: Intern omstilling hvor en gikk fra 70 til 36 stillinger. Omstillingen innebar dessuten endring i arbeidssituasjon og -oppgaver for dem som var igjen; oppgaver ble samordnet og de fleste fikk flere oppgaver. Til tross for en generell nedgang i arbeidsmengde økte arbeidspresset for mange gjenværende arbeidstakere.

Idéer for alternativt virke:

- Øvingstilbud og vinteroverlevelsesøvelser i arktiske forhold. Et slikt tilbud krever en del tilrettelegging, men vurderes å ha stort potensiale.
- Fremtidige nedskjæringer og utfordringer for organisasjonens videre virke

Det antas at det i tiden fremover også blir stort press på Finnmark. Videre omstilling er på utredningsstadiet og enkelte ser de endringer som allerede har blitt gjennomført kun som en generalprøve til fremtidige nedskjæringer. Det er igangsatt en prosess for å liste opp viktige prioriteringer for fremtiden. Det er i den sammenheng initiert utredningsprosjekter med sikte på å slå sammen enheter og legge ned enheter. Første hint i forhold til fremtidige prioriteringer med konkrete forslag vil bli lagt frem i juni d.å. i form av et rammeforslag/ en studie lagt frem av Forsvarets ledelse.

Noen konkrete nedskjæringer er allerede antydnet:

- Banak flystasjon er truet
- Garnisonen i Porsanger er antydnet nedlagt. For 4-5 år siden ble det snakket om å slå sammen Porsanger og Heimevernet, men det ble konkludert med at dette var for ressurskrevende. Denne problemstillingen kan igjen bli aktuell.

Utrykgheten knyttet til Forsvarets fremtid får konsekvenser i forhold til rekruttering, dette spesielt ved enkelte avdelinger.

Det blir påpekt at ting kan skje på kort varsel, og at behovet for endringsberedskap er stort. Det kreves at den lokale ledelse kontinuerlig:

- er beredt
- er strategisk tenkende
- svarer jamt i forhold til foreslåtte endringer for slik å kunne påpeke eventuelle konsekvenser av disse

I tillegg er det mange sivile som gjennom ulike fora kjemper for å beholde Forsvarets enheter i Finnmark.

Angående en opprettholdelse av dagens tjenester taes slike avgjørelser på sentralt nivå. Det et lokalt nivå kan gjøre er å forsikre seg om at avgjørelsene treffes på riktig grunnlag. Det er ved ett relativt nylig tilfelle oppdaget påviselige feil i grunnlagsmaterialet og argumenter i rapporten fra et regjeringsoppnevnt utvalg. Innspill er gitt til utvalget fra Forsvarets lokale ledd. Innenfor Forsvarets enheter i Finnmark må en være våken i forhold til sentralisering av Forsvarets enheter, og sikre at slike avgjørelser treffes på et rent militærfaglig grunnlag.

2.6.3 Kriterier til grunn for gjennomføring av omorganiseringsprosesser

2.6.3.1 Generelt for Forsvaret i Finnmark

Kriterier for omstillingsprosesser innen Forsvaret er tilpasset en organisasjon hvor endringer og fleksibilitet skal være en naturlig del av virksomheten. Militært ansatte er ikke stedsansatt og kan beordres flyttet til annen militær enhet. De over 36 år, eller med grad som major eller høyere kan søke hvor de videre vil bli forflyttet. Sivilt ansatte kan imidlertid sies opp.

Det er innen Forsvaret etablert en såkalt ressursorganisasjon for lokale ledd (R.O.L.L.) i Alta som skal hjelpe ansatte og enheter i Finnmark til å håndtere omstillingsprosesser. Organisasjonen ble etablert i 1995 for å avhjelpe det som Forsvaret trodde skulle bli en situasjon med mange overtallige ansatte. Organisasjonens oppgaver er bl.a. å:

- gi informasjon og holde motivasjonskurs for personer i ferd med å bli overtallige (militært og sivilt ansatte)
- holde kurs for ledere og tillitsvalgte innen Forsvaret i avdelinger som står overfor omstillingsprosesser
- utarbeide kompetanseplaner
- søke løsninger for å bli kvitt overtallighet innen Forsvaret

Organisasjonen kobles inn så fort en avdeling starter en omstillingsprosess.

Ifølge tall fra Forsvaret fant ca. 70 av de sivile arbeidstakerne ny stilling før arbeidet falt bort, og ca. 30 er overført til ROLL, hvor arbeidet med å finne gode løsninger videre for disse personene fortsetter. Dette arbeidet fortsetter i ca. 2 år før sivilt personale går over til tradisjonelle arbeidsmarkedsordninger gjennom aetat. I dag er det 4 stk. som enda ikke har funnet seg ny jobb, og 4 stykker som har ventelønn.

I følge skriftlig materiale fra Forsvaret har de fleste sivile overtallige funnet noe nytt i sitt hjemområde, men alle har ikke fått nytt arbeid, en andel har blitt førtidspensjonert eller tar utdanning. Andre igjen har tatt imot tilbud om stillinger i Forsvaret andre steder og har flyttet. Totalt sett er det således befal som i størst grad har bidratt til reduksjon i kommunenes skatteinntekter.

Sivilt ansatte har liten evne til å flytte, og løsninger for å denne gruppen i arbeid utenfor Forsvaret prioriteres. I dette arbeidet blir det samarbeidet med både arbeidskontor og de ansatte. Forsvarets ressursorganisasjon for lokale ledd har også kontaktet samtlige andre statlige etater, med tanke på samarbeid for å sysselsette tidligere statsansatte fra Forsvaret. Tiltaket har mottatt liten respons fra etatene og fra Fylkesmannens side. Alternative driftsmuligheter av ubrukt bygningsmasse har også blitt utredet, og en har i denne sammenheng involvert berørte kommuner.

En utfordring hevdes å være å motivere personer som ikke har lyktes i å finne ny jobb til å flytte sørover. Det påpekes å eksistere langt flere arbeidsmuligheter i Østlandsområdet, og Forsvaret tilbyr gode flytteordninger.

Det tilbys en omstillingspakke med ulike valgalternativ til dem som ikke har lyktes med å få ny jobb:

- Ansatte over 50 år tilbys ventelønn i inntill 17 år, men retten til denne ordningen er avhengig av bl.a. ansiennitet
- Utdanningspakker
- Førtidspensjonering
- Veiledning med tanke på etablering av egen næringsvirksomhet¹⁵

Ut fra ressursorganisasjonens synspunkt har imidlertid enkeltindivider berørt av nedskjæringer blitt godt berget. Lokalsamfunnene i Finnmark påpekes å i større grad ha fått store konsekvenser.

Det påpekes å likevel eksistere utrygghet, redsel og frustrasjon for fremtiden blant Forsvarets ansatte i Finnmark. Perioder hvor en antar eller vet at det vil skje endringer, men hvor en ikke kan forholde seg til klare fakta om hva disse endringene vil bestå i hevdes å være verst.

Forsvarets lokale enheter har forståelse for målsetninger fra sentralt hold, men påpeker viktigheten av å ikke endre systemet for systemets skyld med grunnlag i at de fleste mennesker har en smertegrense. Den sentrale ledelse beskyldes for i en del tilfeller søke å utvikle de beste strukturelle løsninger for systemet uten hensyn til menneskene innenfor systemet.

• Kort om noen utvalgte enheter

► Finnmark regiment Porsanger

Det har ifølge ledelsen hele tiden vært godt samspill mellom ledelse og fagorganisasjonene i omorganiseringsprosessene. Fagorganisasjonene er delaktig i prosessen, og ledelsen har informasjonsplikt til alle ansatte hver 6. måned i hht. Hovedavtale.

En del sivile er oppsagt og militært ansatte er beordret flyttet. Videre nedskjæring er i hovedsak planlagt å bli gjennomført gjennom naturlig avgang

► Heimevernet HV 17

Omstillingsperioden vurderes som positiv bl.a. ved at det har blitt opprettet 8 nye stillinger. Ledelsen vektla imidlertid behovet for å nå la staben fungere sammen, et behov ledelsen fra sentralt hold i liten grad hadde tatt hensyn til nå.

Mange lokalt ansatte hevdes å ikke se alvoret i situasjonen, og faren for å bli akterutseilt hva gjelder nødvendig informasjon fra sentralt hold er stor. Som en informant ordla seg ”Jeg er en nøkternt optimist; ting kan skje fort og vi må ha en høy endringsberedskap”.

Heimevernets militære personell er tett knyttet til sivilbefolkningen og har således et langt større sivilnettverk enn det som er vanlig innenfor Forsvaret. Prosesser med nedskjæring og nedlegging oppfattes således som ekstra belastende sett i sammenheng med at konsekvensene ikke ensidig er relatert til egen arbeidsplass og kolleger men også til Lokalsamfunnet.

► Banak flystasjon

Ikke så mange sivile ansatte har vært direkte berørt av nedskjæringene i form av oppsigelse, kun 2 stk. er overført Forsvarets ressursorganisasjon. Naturlig avgang gjennom nådd pensjonsalder har bidratt til dette. Militært personell er blitt beordret flytting.

I forhold til konsekvenser for Lokalsamfunnet vedgås at aktiviteten var større tidligere, både i form av at Forsvaret kjøpte tjenester fra det lokale næringsliv og at den enkelte ansatte benyttet det

¹⁵ Kut ett vellykket tilfellet i Finnmark.

offentlige tjenestetilbud samt kjøpte varer og tjenester fra det lokale næringsliv. Forsvaret har tidligere bidratt til mye i Lokalsamfunnet, og offentlige velferdstilbud som den videregående skolen har i dag marginalt grunnlag.

2.6.4 Oppsummerende merknader og fremtidige strategier

Økonomi er styrende for Forsvarets virksomhet. Når de offentlige overføringene blir redusert reduseres aktiviteten som følge av dette. For å sikre måloppnåelse i forhold til langsiktige målsetninger søkes det å finne løsninger for å rasjonalisere og effektivisere gjennom omstilling. En del pålegg om endring blir gitt fra sentralt hold, som for eksempel strukturelle endringer, og en del endringer blir indirekte pålagt gjennom reduserte overføringer til lokale ledd. Totalt fører dette til alvorlige konsekvenser for etatenes virksomhet i Finnmark, for Lokalsamfunnene og for den enkelte berørte arbeidstaker.

Det er blitt gjennomført en rekke omstillingsprosesser i forhold til Forsvaret i Finnmark. Denne prosessen er lagt opp til å vedvare. Allerede har flere enheter blitt nedlagt og det er foretatt store kutt i mange fortsatt eksisterende enheter. Trusler om fremtidige nedskjæringer henger i luften gjennom antagelser og initierte prosesser fra sentralt hold.

Forsvarets Ressursorganisasjon for lokale ledd har bidratt til å redusere utfordringene knyttet til omstillingsprosesser og har blant annet bidratt til å redusere problemer som kan oppstå for den enkelte arbeidstaker som mister jobben. Lokalsamfunnene i Finnmark har imidlertid uten tvil opplevd store konsekvenser som følge av nedbyggingen av Forsvaret i fylket. Mye tyder på at de minste kommunene merker nedbygging mest, til tross for at det ikke i alle tilfeller dreier seg om svært mange arbeidsplasser. Skatteinntektene i mange kommuner er gått kraftig ned og grunnlaget for det private næringsliv og offentlige velferdstilbud er redusert.

Det foreslås en del alternative løsninger som ut fra et militærfaglige ståsted vurderes som interessante løsninger. Disse løsningene har i hovedsak det fellestrekk å benytte seg av de komparative fordeler i forhold til resten av landet som Finnmark kan tilby.

• Et forslag er å videreføre og utvide jegerkonseptet. Overgang til jegerkonseptet har gjort Porsangmoen til en særskilt enhet. Dette er hevdet å være et viktig argument for å opprettholde garnisonen. For øvrig er det gjort utredningsarbeid som tar opp garnisonens fremtid innenfor en alternativ strukturering av Finnmark regiment som følge av redusert produksjonsvolum i Hæren.¹⁶ Ledelsen ved Porsangmoen vil opprettholde enheten grunnet svært bra skyte og øvingsfelt sett fra militærfaglig ståsted. Lokale interesser har samme målsetning som ledelsen, men ut fra andre motiver.

• Opprettelse av øvingstilbud / vinteroverlevelsesøvelser under arktiske forhold ved Banak flystasjon.

Heimevernet hadde en målsetning om å beholde en tilnærmet lik organisasjon som i dag også fremover.

¹⁶ ”Alternativ organisering av Finnmark Regiment grunnet redusert produksjonsvolum i Hæren”. Rapport.1998.

2.7 Oppsummering

2.7.1 Omstillingsprosesser i statlige etater

Utviklingen av de utvalgte statlige etater viser at det er gjennomført og igangsatt omfattende omstillingsprosesser. Innenfor hver enkelt av disse etatene har disse prosessene ulik form og innhold. Likevel utkrystalliseres noen fellestrekk. Vi vil her søke å oppsummere gjennom å presentere noen hovedpunkt innenfor utviklingen av de studerte etater (jf. 3.7.2). Deretter vil vi kort presentere noen felles utviklingstrekk innenfor disse etatenes omstillingsprosesser og satsing.

2.7.2 Noen hovedpunkt i utviklingen innenfor de studerte etater

2.7.2.1 Statens Vegvesen i Finnmark

Omstillingsprosessen innenfor Statens Veivesen betegnes som et effektiviseringsprosjekt. Antall ansatte innen etaten i Finnmark har blitt dramatisk redusert; fra 522 ansatte i 1994 til 400 i 1999. Prosessen med å skjære ned i antall ansatte planlegges videreført, og målsetningen er å "kutte" til 320 ansatte frem mot 2004. Ca 202 arbeidsplasser er således borte i Veivesenet i Finnmark mellom 1994 og 2004.

Endringene berører den nasjonale organisering av vegvesenet og således forholdet/relasjonene mellom de regionale enhetene. I tillegg har det blitt stilt krav om effektivisering og nedskjæringer innenfor hver enkelt av de regionale enheter. Utviklingen karakteriseres i hovedtrekk gjennom:

- nedgang i økonomiske overføringer
- nasjonal samordning av tjenester

Omstillingsprosessen innen etaten kan deles inn i to faser. Fase 1 karakteriseres ved generelle nedskjæringer og sammenslåinger for å kutte kostnader og skape økt effektivitet. Fase 2 karakteriseres ved mer grunnleggende strukturelle endringer for å videre kunne møte en ny situasjon med mindre offentlige overføringer og økte krav til effektivisering.

For å sammenfatte de viktigste endringene innenfor den effektiviseringsprosess som har pågått og videre pågår innenfor Vegvesenet:

- nedlegging og/eller flytting av mindre enheter
- nedskjæring
- Finnmark som vedlikeholdsfylke, og nedtrapping av aktiviteter og oppgaver relatert til virksomhetsområder først og fremst ivarettatt av fylker med tildelt spisskompetansefunksjon på disse
- kjøp av tjenester fra et fylke til et annet
- konkurranseutsetting av visse funksjoner innen bedriften
- effektivisering og bedre utnyttelse av eksisterende arbeidskraft, bygningsmasse og utstyr

Det har blitt langt færre arbeidsplasser i Finnmark. Omstillingsprosessen hevdes å nok ha ført til usikkerhet, uro og frustrasjon blant de ansatte, men ingen har enda blitt oppsagt. En rekke Lokalsamfunn har blitt hardt rammet av omstillingsprosessene. Herunder nevnes eksempler som Skaidi, Rustefjelbna, Nyelv og Vardø.

2.7.2.2 Posten BA

Posten skiller seg ut fra de øvrige studerte etatene ved at driften er rent foretningmessig basert. Gjennom endrede rammevilkår har Posten således måttet forholde seg til en ny situasjon karakterisert ved:

- Liten politisk vilje til offentlige overføringer
- Fra samfunnsplikt til markedstenkning og mot konkurranse i et åpent marked

Den teknologiske utvikling har fått stor innvirkning på Postens kundegrunnlag ved at mange i dag ikke lenger etterspør postale tjenester på samme måte som tidligere. Kredittkort og internett utfører for mange personer funksjoner som Posten tidligere ytte.

Konkurransedyktighet og lønnsomhet som vedtatte hovedmålsetninger har bl.a. ført til at mange postkontor er nedlagt i Finnmark, og arbeidsplasser er forsvunnet fra Lokalsamfunnene. I perioden 1996-2002 skal en være gått fra 100 til 25 postkontor i fylket. Det har vært en sentraliseringsprosess nasjonalt og innad i fylket

Alternativ til nedlegging av postkontor i distriktene hevdes å være å samlokalisere ulike tjenester i et offentlig servicekontor, der Posten kan overføre bygningsmasse og personell. Ellers har en i Finnmark også på andre måter lyktes med å finne alternative løsninger for å skape lønnsomme arbeidsplasser. Dette ved å utøve nasjonalt samordnede funksjoner og ved å selge transporttjenester på det private markedet.

2.7.2.3 Skatteetaten

Skatteetaten har inntil nå vært lite preget av omstillingsprosesser foruten generelle nedskjæringer for å tilpasse til den til enhver tid rådende budsjettsituasjon. En omstillingsprosess er imidlertid i gjære.

I perioden 1995 til 1999 er det foretatt i hovedsak gjennomført ved følgende tiltak for nedskjæring:

- innstramminger personalressurser
 - å holde vakante stillinger ledige
 - kutte stillinger ved naturlig avgang
- andre generelle innsparinger

Det er i perioden totalt sett kuttet 16,5 stilling.

En ny omstillingsperiode er imidlertid i gjære. For det første tas det sikte på å redusere ytterligere 10% av det totale budsjett (Finnmark) ved å redusere antall stillinger. Dette vil innebære kutt på vel 10 stillinger. **Det totale antall stillinger som er og vil falle bort er således antatt å være 26,5 stilling.**

Den forestående omstillingsprosessen vil innebære dyptgripende og strukturelle endringer. Dette tenkes være gjennom sammenslåing av mindre kontor for å oppnå større enheter. Det er således de minste Lokalsamfunn som vil bli rammet, både ved å miste et offentlig tjenestetilbud og ved å miste arbeidsplasser. En slik endring vil innebære at en går fra et prinsipp om kommunale ligningskontor til distriktskontor. Det pågår arbeid med å utforme retningslinjer som vil gi maktmidler til regionalt nivå for å kunne foreta slike endringer. Utviklingen vil således resultere i:

- Sentraliseringsprosess nasjonalt og innad i fylket
 - sentralisering mot større regionale enheter innad i fylket
 - sentralisering nasjonalt usikkert enda: sammenslåing mellom fylker har blitt diskutert
- En økt satsing på de store kundene

Alternative løsninger for å bevare tjenestetilbud i de minste Lokalsamfunn foreslås å være å opprette servicekontor.

2.7.2.4 Aetaten i Finnmark

Aetaten i Finnmark har foretatt effektiviseringer for å tilpasse til forholdet mellom budsjettsituasjon og kvalitet på utførte tjenester. I tillegg er det vedtatt en arbeidsmarkedsreform som i hovedtrekk går ut på at etaten i tillegg til de velferdsordninger som etaten allerede forvalter, også skal tilby markedstjenester innenfor definerte områder.

Omstillingsprosessen har foregått i to faser, og som følger:

- Fase 1: En sammenslåingsprosess for å tilpasse til nedgang i offentlige overføringer og krav om effektivitet. De minste enhetene ble direkte berørt av endringene.
- Fase 2: En arbeidsmarkedsreform la opp til grunnleggende endrede rammevilkår ved at etaten ikke lenger representerer et formidlingsmonopol¹⁷
- En strategi for å tilpasse seg markedet og sikre sine markedsandeler

For den enkelte arbeidstaker har reformen innebåret få tilfeller av tvungen flytting, men den har innebåret krav om omstilling:

- Endret profil og endrede arbeidsoppgaver
- En økt satsing mot bedriftsmarkedet
- Mulighet for inntjening i tillegg til offentlige overføringer
- Arbeidstakernes innsats vil i større grad være avgjørende for den totale ressursituasjonen, bl.a. i forhold til antall stillinger.

En rekke Lokalsamfunn har imidlertid mistet et offentlig tilbud på stedet. I hovedsak var dette snakk om deltidstilbud, gjerne en dag i uken. Alternative løsninger for å opprettholde tilbud i små Lokalsamfunn vil kunne være å ha en elektronisk terminal ved et offentlig servicekontor.

2.7.2.5 Forsvaret:

Omstillingsprosessen innenfor Forsvaret har vært omfattende. Reduksjoner i offentlige overføringer har medført behov for generelle nedskjæringer innenfor den enkelte enhet samt strukturelle endringer innenfor Forsvarets organisasjon.

Nedskjæringene har i hovedsak bestått i:

- nedskjæringer i den enkelte enhet sitt driftsbudsjett
- vakante stillinger holdes ledige
- nedlegging av enheter som ut fra et militærfaglig synspunkt synes mindre viktige enn andre enheter
 - militært personale beordres sørover
 - oppsigelser av sivilt ansatte
 - lite midler til nytt utstyr og lite midler til utbedring av utstyr og bygningsmasse

Endringene har i stor grad berørt Lokalsamfunn i Finnmark, som i stor grad har vært avhengig av både arbeidsplasser, skatteinntekter og både Forsvarets og dets ansatte sin rolle som kjøpere av tjenester og varer fra det lokale næringsliv.

Proessen har resultert i sentraliseringsprosesser og kutt i produksjonen i Finnmark. Mange stillinger er borte, dette både sivile og militære stillinger. Vi har, som sett under punkt 2, tallmateriale som viser en dramatisk nedgang i antall ansatte siden 1. august 1995. Opplysninger fra enkeltenheter viser imidlertid at tallene blir langt større dersom en ser på tallene helt tilbake fra 1990. I tillegg kommer tall fra e-tjenesten, tall vi ikke har hatt tilgang på. I hele denne perioden dreier det seg ikke om 150 stk. som anslått siden 1. august 1995 men nok om mange hundre, uten at vi tør å anslå det eksakte tall.

Løsninger for å utnytte forhold som vektlegges som unike i militær sammenheng har blitt foreslått, dette bl.a. gjennom å utvide jegerkonseptet og gjennom opprettelse av øvingstilbud og vintertilbud i arktiske forhold ved Banak flystasjon. Andre tiltak og forslag for å forhindre nedlegging av militære

¹⁷ Men likevel rammeoverføringer i tillegg til egne inntekter (og skiller seg således fra Posten)

enheter i Finnmark har vært forsøkt, og noen av dem, som opprettelse av ½ års befalsutdanning i Alta, har lyktes.

3.7.2 Utviklingstrekk

Utviklingen av statlig sektor preges av en generell nedskjæring i overføringer til etatsenheter på fylkesnivå i Finnmark. En del etater har også gjennomgått strukturelle endringer eller det foreligger konkrete planer for dette.

Omstillingsprosessen synes å i de fleste etater å være inndelt i flere trinn eller faser, ofte med bakgrunn i ulike målsetninger og/eller valg av ulike virkemidler. Det synes for øvrig som om viljen til omstilling og valgte virkemidler på sentralt nivå innen de fleste etater har blitt intensivert de senere år.

Noen sentrale utviklingstrekk synes å prege utviklingen innenfor de studerte etatene. Dette som følger:

- endring i rammebetingelser for utøvelse av etatens virksomhet
- nedgang i offentlige overføringer
- ny teknologi gir nye muligheter for etaten samt at ny teknologi endrer kundenes/klientenes etterspørsel
- strukturelle endringer og hverdagsrasjonalisering i samspill

Fører til:

- økt fokus på effektivitet
- nedlegging og sammenslåing av enheter
- færre statlige enheter, og særlig i de minste kommunene

Konsekvenser:

- færre statlige arbeidsplasser i Finnmark
- mindre skatteinntekter for kommunene
- mindre kjøpekraft og borgere som grunnlag for å opprettholde lokale velferdstilbud og lokalt næringsliv
- usikkerhet, uro og frustrasjon blant arbeidstakere og i Lokalsamfunnene
- utfordringer relatert til å beholde og rekruttere såkalt høykompetanse (Spesielt fremhevet innenfor Vegvesenet)

Trenden er færre arbeidsplasser i Lokalsamfunnene i Finnmark, og en sentraliseringstendens mot de større sentra i fylket samt mobilitetsstrømmer sørover i landet.

Det knytter seg usikkerhet til ubesvarte spørsmål:

- Er det et bevisst ønske om nedbygging av statlige tjenester i Finnmark?
- Usikkerhet i spørsmål knyttet til nasjonal samordning av tjenester og sammenslåing på tvers av fylkesgrenser

3. De fagorganisertes vurderinger

3.1 Introduksjon

En rekke statlige etater i Finnmark har gjennomført omfattende omorganiseringsprosesser. Slike prosesser berører i stor grad de ansatte i organisasjonen. I vårt datamateriale har ledelsen innenfor de enkelte utvalgte etater i liten grad tatt opp den uro og frustrasjon som internt i organisasjonen hersker som følge av omorganiseringsprosesser eller planer og "rykter" om at slike prosesser skal initieres. Et gjennomgående trekk ved mange av virksomhetene synes imidlertid å være at frustrasjonsnivået hos de ansatte har vært høyt under denne type prosesser, og at det har hersket usikkerhet og uro om fremtiden (både for den enkelte arbeidstaker, for virksomheten og mer generelt i forhold til konsekvenser for Lokalsamfunnet).

I denne delen søker vi å belyse de ansattes oppfatninger og vurderinger av de allerede gjennomførte, og de eventuelt planlagte, omstillingsprosesser.

De utvalgte statlige etater har alle ansatte registrert som medlemmer i ett eller flere LO-stat organiserte forbund. Vi har i studien av arbeidstakeres oppfatninger tatt utgangspunkt i samtaler med representanter fra disse forbundene innenfor hver etat. Følgende LO-stat forbund er representert i de studerte etater:

- * Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF)
- Norsk Tjenestemannslag (NTL)
- Norsk Postforbund (NPF)
- Den norske Postorganisasjon (DnP)
- Norges Offiserforbund (NOF)
- Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)
- Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) har to medlemmer i A-etat, ellers er ikke deres medlemmer representert i de studerte etater. Vi har derfor ikke i denne undersøkelsen basert oss på intervjuer fra nevnte forening. Det påpekes imidlertid fra foreningens side at det eksisterer usikkerhet og usikkerhet blant arbeidstakere særlig innen aetaten. Dette til tross for at aetat har lagt om sin virksomhet for å slik kunne tilby markedsbaserte tjenester og slik vil ha større forutsetninger for å kunne bevare arbeidsplasser

Vi har valgt å ikke her gå nærmere inn på hvordan den enkelte forening er organisert nasjonalt og innenfor Finnmark fylke.

I hovedsak har vi et todelt fokus. Dette ved at vi for det første fokuserer på selve prosessen, dette gjennom dens forløp og gjennom forslag til alternative måter å gjennomføre denne på. For det andre fokuserer vi på produkt, dvs. selve virksomheten og omstillingsprosessen. Dette både gjennom å ut fra de ansattes ståsted vurdere målsetningene til grunn for omstillingen samt se på de ansattes forslag til alternative løsningsalternativ

3.2 Statens Vegvesen

3.2.1 LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten og innledende merknader

Innenfor Vegvesenet i Finnmark er følgende LO-Stat forbund representert:

- NAF
- FLT
- NTL

Vi har intervjuet representanter fra samtlige av disse forbundene.

Forbundene har i følge dem selv engasjert seg mye i omstillingsarbeidet innen etaten. Både i prosessen med nedskjæringer og sammenslåinger av enheter som har vart de siste år og fram til siste årsskifte, og i den prosess som nå er i gang med ytterligere effektiviseringstiltak gjennom nedskjæringer og strukturelle endringer.

3.2.2 En prosess preget av uro og frustrasjon blant mange ansatte

Representanter fra de ansatte fremhevet vegvesenet som en god arbeidsplass. De pekte på store fordeler, bl.a. lønnsmessig, med å jobbe i vegvesenet. Et ønske om å fortsatt jobbe innenfor etaten grunnet bl.a. i slike årsaker.

Blant de ansatte i Vegvesenet synes det å eksistere uro og bekymring blant enkelte grupper, mens andre igjen føler liten bekymring i forhold til hva som vil skje i tiden fremover. Representanter fra de administrativt ansatte mener eventuelle fremtidige kutt vil skje gjennom naturlig avgang og synes totalt sett å være mindre bekymret enn representanter for ansatte i utedriften. En er imidlertid klar over at førtidspensjonering skal opp til diskusjon.

De ansattes representanter fremhevet en del negative trekk ved gjennomføringen av omstillingstiltak, altså selve prosessen. Presentert som punkter var disse som følger:

- Kritikk av ledelsen

Ledelsen blir kritisert for å ha vært for avventende i forhold til prosesser initiert fra sentralt hold. De blir bl.a. anklaget for å:

- ikke ha tatt omstillingen på alvor
- for lenge ha sittet på gjerde
- ha vært lojal overfor Vegdirektoratet

- For lite eksplisitt informasjon

Det er blitt gitt for lite eksplisitt informasjon om hva som vil skje. Fra ledelsens side (både lokalt og nasjonalt) er det i hovedsak informert om målsetninger, og det er lite konkret informasjon hvilke tiltak som skal settes i verk for å nå disse målsetningene. De ansattes representanter sier ledelsen har lovet at ingen vil bli oppsagt. Effektivisering innebærer imidlertid færre ansatte og det etterlyses informasjon om hvor mange ansatte som må bort, og hvilke tiltak som vil bli satt i kraft for å nå disse målsetningene. Inntrykket blant de ansatte er imidlertid ikke at informasjonen blir holdt tilbake, men at den sitter langt inne.

Behovet for informasjon for å redusere usikkerhet er stort. Dette særlig knyttet til hvilke tilbud om kompetanseutvikling som vil bli tilbudt i forbindelse med eventuelle endringer i arbeidsoppgaver for den enkelte arbeidstaker. Det knytter seg usikkerhet til denne type endringer blant de ansatte grunnet lite informasjon om hvilke kompetansehevingstilbud som vil bli tilbudt dem.

- For korte tidsfrister

Det har blitt sendt ut store mengder skriftlig informasjon og dokumenter, men tidsfristene for tilbakemeldinger har i følge de ansattes representanter vært for korte. De har ikke fått nødvendig tid til å gå gjennom dokumentene, diskutere dem og sende tilbakemeldinger til ledelsen.

- Brutte løfter og tvetydige begreper

Omorganiseringen i 1995 rammet de ansatte hardt, og Vegvesenet i Finnmark har ca. 45 færre ansatte i dag enn i 1994. Dette til tross for at Stortinget i en proposisjon i 1995 gikk inn for at 1994 nivået skulle opprettholdes.

Det er gitt løfte om at ingen arbeidstakere skal sies opp, men det stilles spørsmålsteget ved hva som egentlig kan betegnes som en oppsigelse. For eksempel blir ikke tilbud om jobb et annet sted i landet definert som oppsigelse dersom en arbeidstaker takker nei til tilbudet.

- Kritikk av valgte tiltak for å møte krav om nedskjæring

Det vektlegges fra de ansattes side, og særlig fra dem ute i produksjonen, at det er utedriften som til nå i størst grad har blitt rammet av kutt mens administrasjonen har blitt skjermet. Videre hevdes det at administrasjonen i forhold til andre deler av virksomheten i langt mindre grad møter krav om planverk og kontroll: utedriften må kostnadsføre alle oppgaver mens administrasjonen mangler plan over arbeidsoppgaver og stillingsbeskrivelser. Det stilles spørsmålsteget ved hvordan en da kan vite hvor mange ansatte som trengs for å utføre krevde arbeidsoppgaver.

- Dårlig resultatoppfølging

De ansattes representanter etterlyser bedre resultatoppfølging og evaluering av endringsprosesser. Problemet hevdes å være at alt skal skje så raskt, og at en tar seg liten tid til å vurdere effektene av omstillingsprosesser, hvilket fører til at en vanskelig kan vite om målsetningene faktisk blir nådd.

3.2.3 Med fokus på produkt: målsetninger, konsekvenser og oppnådde resultater

Ansattes representanter fremhever det faktum at det i dag er langt færre arbeidsplasser innen Vegvesenet i Finnmark enn for 10-15 år siden, og antyder at en i perioden har gått fra 600 til 390 arbeidsplasser innen etaten i fylket. Kutt i stillinger vurderes som ensidig negativt.

Det påpekes at omstillingsprosessen nå går over i sin andre fase og at en vil få ytterligere nedskjæringer i antall stillinger og strukturelle endringer. Til tross for at det ikke blir registrert stor uro blant de ansatte ser en hvilke alvorlige konsekvenser som vil følge av utviklingen.

► Omstillingen har konsekvenser som direkte berører de ansatte. Dette bl.a. gjennom:

- en generelt dårligere bemanningssituasjon
- mer reising for den enkelte arbeidstaker, og lengre opphold borte fra hjemmet
- endring i arbeidsoppgaver og behov for kompetansehevingstiltak
- særlig for mellomskiktet må dem som blir berørt av nedskjæring dra sørover for å finne ny jobb fordi det finnes lite alternative jobber i Finnmark

► Følgende konsekvenser fremheves i forhold til utvikling av virksomheten:

Uro og frustrasjon som følge av omstillingsprosesser går ut over arbeidssituasjonen og fører til mindre effektivitet i arbeidet.

Høy gjennomsnittsalder og lite nyansettelser medfører bekymring i forhold til om kompetansen forsvinner med de eldre.

Distriktene får dårlig beredskap og vedlikehold i forhold til mer sentrale strøk. En altfor liten andel av midlene går ut på veien, og de ansatte uttykte bekymring for at mesteparten av midlene går til byråkrati og ikke til produksjon.

- Administrasjonen må ikke bruke tid på å dokumentere uvesentlige ting
- Administrasjonen må bedre synliggjøre sin konkurranseevne
- Når det blir mindre å gjøre ute i driften blir det mindre å gjøre inne, og det er derfor naturlig at administrasjonen kuttes som følge av kutt i utedriften.

Omstilling innebærer et økt fokus på marked og konkurranse, en utvikling hvis konsekvenser ikke entydig synes positive:

- En ser en utvikling mot samarbeid på landsbasis der ulike enheter skal kjøpe spesialiserte tjenester fra andre enheter. En slik satsing mot å bygge opp spisskompetanse innenfor ulike fylker og samarbeid fylkene mellom ble fremhevet å kunne ha positiv effekt. Farer forbundet med en slik utvikling ble imidlertid understreket, og dette særlig i forhold til planleggingskompetanse. En planavdeling ble vurdert å være viktig i forhold til å få fremtidige prosjekt og midler. Planer har lett for å havne i en skuff dersom de ikke har kontakt med driften.
- Konkurranseutsetting av tjenester til private aktører. En del stillinger går ut på anbud, for eksempel vaskestillinger og posthenting. Dette vurderes å nok bare være starten.
- De ansattes representanter fremhevet for øvrig at offentlige aktører som Vegvesenet og private aktører ikke konkurrerer på samme vilkår som offentlige aktører. Blant annet betaler vegvesenet moms ved kjøp av maskiner, hvilket private bedrifter ikke gjør. En fremhevet dessuten problemer knyttet til organisering av offentlige instanser sett i forhold til private bedrifter, dette særlig de store overheadkostnader grunnet til store administrative overbygginger innenfor det offentlige.

► Omstillingsprosessen ble dessuten presentert som en sentraliseringsprosess

- En kan observere en sentraliseringssjess som går mot de større stedene i fylket (som f.eks. Alta, planer om å samle all administrasjon i Vadsø.)
- En frykter en sentraliseringssjess på nasjonalt plan dvs. sørover ettersom det er vedtatt at vegvesenet skal jobbe mer gLOBalt.

Ansattes representanter fremhever at sentraliseringstrenden kan illustreres ved at bevilgningene går til tettsteder i Finnmark og til sør i Norge. Et konkret eksempel innen vegvesenet nevnes å være at bryting skjer i sentrale strøk.

Ellers rettes kritikk i hovedsak mot nasjonalt vedtatte retningslinjer, og det er i hovedsak målsetninger og ikke tiltak som er kritisert.

3.2.5 Råd for fremtidig utvikling av vegvesenet:

De ansattes representanter i vegvesenet la vekt på at den utvikling en ser i dag innen etaten ikke kan vurderes som positiv, og at en rekke forhold bidrar til en slik utvikling.

- Økonomiske overføringer i forhold til innbyggertall i fylket er ikke hensiktsmessig
- Behov for økt lokal handlefrihet og mindre lokalt byråkrati
- Behov for å utvikle metoder for å måle ikke-prissatte verdier

Vi vil i det følgende videre gå kort inn på disse punkt:

For det første ble det vektlagt at dages utvikling ikke fremmer opprettholdelse av vegkapasiteten i distriktene, og at dersom denne skal opprettholdes må det bevilges mer midler. I denne sammenheng ble det påpekt at tildelinger i forhold til innbyggertall ikke er mulig i Finnmark grunnet forholdet mellom størrelsen på fylket og antall innbyggere.

For det andre ble behovet for økt handlefrihet på lokalt nivå samt behovet for mindre byråkrati på lokalt nivå, fremhevet. Frihetsgraden på lokalt nivå ble hevdet å være for liten, og dette særlig i forhold til lokal råderett over tildelte midler. Det hevdessuten å være for stor detaljstyring og for mange forvaltningsnivå innad i Vegvesenet i Finnmark

For det tredje påpekes det at utviklingen i stor grad preges av et fokus på, og vektlegging av, økonomiske faktorer. En slik utvikling hevdes å beklageligvis stille andre faktorer, som livskvalitet for befolkningen, i skyggen. Behovet for å utvikle metoder for å måle ikke-prissatte verdier ble derfor trukket frem som viktig og nødvendig. Viktig her var behovet for økte bevilgninger for å opprettholde sysselsettingen i distriktene.

Oppsummeringsvis ble det fremhevet at en markedstilpasning innen vegvesenet er håpløst i Finnmark, og at det derfor er håpløst å kun se nytteresultater. Likevel fremheves det at vegvesenet i Finnmark sitter inne med viktig kompetanse innenfor en rekke områder, og at dersom Vegdirektoratet beslutter å samordne tjenester som i dag eksisterer innenfor det enkelte fylke til hvert enkelt fylke, vil en i Finnmark kunne tilby en rekke slike tjenester. Eksempelvis nevnes en eventuell lønnsbetalingssentral.

3.2.6 Oppsummering og avsluttende kommentarer:

Vi har søkt, i form av noen punkter, å kort oppsummere de ansattes representanter sine vurderinger av gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser innen Statens vegvesen:

- De ansattes representanter er svært opptatt av å beholde sine arbeidsplasser og sysselsetting innen vegvesenet i Finnmark: i utgangspunktet negativ til alle kutt som fører til færre stillinger
- De ansatte argumenterer i hovedsak mot en omstillingsprosess fordi den hevdes å ensidig fokusere på markedshensyn, hensyn en vanskelig kan basere en virksomhet i Finnmark på.
- Behov for at den lokale ledelse aktivt overfor de nasjonale myndigheter kjemper for vegvesenets opprettholdelse og utvikling i Finnmark, samt at de ansatte blir gitt mulighet til aktivt å delta i denne prosessen.
- Muligheten for alternative arbeidsplasser innen Vegvesenet blir fremhevet, dette særlig i forhold til eventuelle nasjonale samordningsprosesser for eksempel av lønnsbehandlingssystemet.

3.3 Posten BA

3.3.1 LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten

Fagforeninger innenfor LO-Stat representert innen Posten:

- Den norske Postorganisasjon (DnP)
- Norsk Postforbund (NpF)

NpF har ca. 250 medlemmer i Finnmark, hvorav de fleste er ansatt i Posten Salg og Distribusjon og i Posten Produksjon. Foreningen har et felles styre for de tre nordligste fylkene. Foreningens hovedmålsetninger er å skape trygge gode arbeidsplasser samt å beholde gode lønns- og arbeidsvilkår.

DnP sine medlemmer jobber i Posten og Postbanken, som er et selskap tilsluttet Posten. Foreningens hovedmålsetning er å jobbe for organisasjonens medlemmer innenfor post, bank og betalingsformidling.

Omstillingene vedtatt av ledelsen støttes av de ansattes fagforeningsrepresentanter som en tilpasning til endrede rammevilkår, økt konkurranse og endringer i etterspørselen etter postale tjenester.

Omstillingene som har foregått innenfor Posten har i hovedsak bestått i overgangen til ren forretningsmessig drift, hvor lønnsomhet har vært et viktig stikkord. Omstillingsprosessen innenfor posten karakteriseres av de ansattes representanter som en effektiviserings-, samhandlings- og sentraliseringsprosess med:

- nedbemanning
- strukturendringer
- økt bruk av maskiner

Denne prosessen ble vektlagt å mest være merkbar på mindre steder da det i hovedsak er de mindre enhetene som er truet av nedlegging.

3.3.2 En prosess med mange berørte arbeidstakere

Siden endringene i Posten påbegynte i 1990, og særlig etter 1995, har mange ansatte innenfor Posten mistet jobben. De ansattes representanter påpeker imidlertid at det har vært få oppsigelser, og at de arbeidstakere som direkte har blitt berørt av kutt har blitt tatt godt hånd om. Dette gjennom tilbud om nytt arbeid innen Posten eller omstillingspakker. Ingen av dem som har mistet jobben innen Posten har måttet registrere seg som ledige ved et arbeidskontor.

Det påpekes at grupper blant de ansatte har blitt hardere rammet enn andre. For eksempel har terminalene blitt langt mer mekanisert enn tidligere var tilfelle og mange ansatte har blitt overflødige. Posten ble vurdert som rimelig overadministrert tidlig på 1990-tallet men at de administrative oppgaver igjen har økt, og at forvaltningen generelt har økt.

Nytt arbeid innen Posten har ofte innebåret at arbeidstakere har måttet flytte og/eller fått endrede arbeidsoppgaver. Endring i arbeidsoppgaver har som oftest bestått i at en har gått over til å betjene større enheter eller at en har gått fra skranke og ut i driften, for eksempel har en del skrankeansatte gått over i landpostbudstillinger.

De ansatte frykter nye rasjonaliseringer i tiden fremover. Det er gitt klare signaler om at bl.a. antall postkontor ytterligere skal reduseres og at en ifølge Postens målsetninger innen noen års rekkevidde

kun vil ha 300-350 postkontor igjen i hele landet. De ansatte er redd omstillingspakkene vil bli mindre attraktive og at oppsigelser vil komme.

3.3.3 Med fokus på produkt: marked sett i forhold til velferdsgoder

De ansattes representanters utgangspunkt er at gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser er naturlige resultat av endrede rammevilkår og endret etterspørsel etter postale tjenester. De ansattes representanter hevder grunnlaget for å opprettholde mange postkontor har blitt svekket. Dette fordi folk bruker posten mindre, og på andre måter. Den prosess som har foregått er derfor en naturlig konsekvens av utviklingen og av befolkningens etterspørsel etter postale tjenester. Befolkningen må derfor selv ta ansvar for at postkontor nedlegges, og ikke anklage Posten for dette.

Politikere på sentralt og lokalt nivå synes å ha svært så forskjellig syn på Postens utvikling og på gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser. De ansattes representanter fremhever at politikere på sentralt nivå kjenner Posten og de rammevilkår Posten må forholde seg til, mens lokale politikere ikke kjenner til realitetene og derfor kritiserer Posten på feilt grunnlag.

De ansattes representanter fremhevet hvilke hovedoppgaver Posten har, nemlig å få posten frem. Det ble vektlagt at Posten ikke har i oppgave å drive distriktspolitikk. Det hevdes videre å eksistere et gap mellom hva offentligheten tror hva er distriktspolitikk og hva som faktisk er det.

Distriktspolitikk blir fra de ansatte betraktet som et honnørord i festtaler, men at realitetene ikke legger opp til å drive en distriktsvennlig virksomhet for Postens vedkommende. Distriktspolitiske argumenter hevdes å ikke lenger vinne frem. Det sentrale er å dokumentere kvalitet og hente inn trafikk. Dersom en kan dokumentere kvalitetsbrist i forhold til satte mål ved omstilling og nedskjæring eksisterer det reelle muligheter for å bevare eksisterende tjenester og arbeidsplasser.

Utviklingen med nedlegging av postkontor innrømmes å særlig ha rammet distriktene. Det har i følge de ansattes representanter uten tvil foregått en sentraliseringsprosess fra Finnmark mot Oslo og Tromsø. Som nevnt er små samfunn hardest rammet av omstillingsprosessene innen Posten, både hva gjelder bortfall av postkontor og tap av arbeidsplasser. Det diskuteres for øvrig en ytterligere reduksjon i de postale tjenester til husstander i utkantsstrøk gjennom redusert omdeling av post. Konesjonsbestemmelsene må imidlertid overholdes, men det hevdes det innenfor dagens regelverk åpnes for sjeldnere postutdeling. En tillitsvalgt presiserer at det langt fra er en ønsket utvikling at landpostbudet kommer mindre enn 6 dager i uken, men at denne utviklingen kan være vanskelig å stoppe.

Tillitsvalgte fra de ansatte fremhever at omstillingsprosessene innen Posten har hatt små konsekvenser for lokalsamfunnene, og at et større tap kanskje er at kompetansestillingene innen Posten er borte fra Finnmark. De interessante jobbene er borte og beslutningsnivået er flyttet ut av fylket, og Posten har således mindre mulighet til å påvirke utviklingen, og lider av dette.

Bakgrunnen for en påstand om at konsekvensene for Lokalsamfunnene har vært små grunner i at det i mange tilfeller har vært snakk om tap av 2-3 arbeidsplasser på hvert sted. Det fremheves dessuten at nærbutikken i mange tilfeller har tatt over en del av de postale tjenester tidligere tilbudt ved det lokale postkontor, og slik har butikkens levestruktur blitt utvidet.

Viktig i denne sammenheng blir dermed å ikke gråte over tapte arbeidsplasser men å være glad for at det skapes nye og mer nyttige arbeidsplasser. Slik de tillitsvalgte ser det vurderes det som viktigere å beholde jobber enn at posten skal bestå. Som et intervjuobjekt formulerte seg:

"Mye skjer i verden i dag, og det er langt viktigere å jobbe for å ha en arbeidsplass enn for at posten skal bestå".

De tillitsvalgte kjemper derfor ikke for å bevare postkontor, men er på offensiven for å søke alternative løsninger. En slik strategi mottar imidlertid bare delvis støtte fra de ansatte i Posten, men fra de tillitsvalgte ståsted er ikke motstanderne av valgt strategi genuint interessert i hva de driver med og Postens fremtid men ensidig fokusert på å bevare en trygg og god jobb. Denne gruppen hevdes videre å være imot enhver form for endring.

Et fokus på alternative løsninger

Et utgangspunkt for de tillitsvalgte arbeid er at dersom en skal sentralisere kan en **sentralisere desentralt**. Dette innebærer at selv om det karakteriseres som "Galemathias" å opprettholde et stort antall postkontor i Finnmark, kan andre funksjoner innenfor Postens virksomhet legges til Finnmark, for eksempel en del administrative tjenester.

Det pekes på at en gjennom offensiv jobbing har klart å skape nye arbeidsplasser innen Posten i Finnmark.

- I Hammerfest klarte en gjennom offensiv jobbing å skape ca. 20 nye arbeidsplasser. Dette i sammenheng med at det ble opprettet fire regnskapssenter for Posten ulike steder i landet, og da deriblant i Hammerfest. Nylig ble for øvrig regnskapssenterets fremtid avklart ved at prøveperioden var over og gikk over til fast ordning. De ansatte ble fast ansatt og virksomheten ble utvidet.
- I Alta klarte en likeså å opprette 12-13 stillinger innen transport.

I forhold til en videre satsing på alternative løsninger vurderer representanter for de ansatte det som viktig å få til en løsning i forhold til offentlige servicekontor hvor ulike typer førstelinjetjenester er samlokalisert. Posten tilbyr kommunene å overta postkontor med materiell og ansatte til dette formål.

3.3.4 Oppsummering

De tillitsvalgte innen LO-Stat forbundene i Posten synes å støtte opp om ledelsens argumentasjon i forhold til gjennomførte og planlagte omorganiseringsprosesser. De tillitsvalgte selv fremhever imidlertid at mange blant medlemmene i foreningene ikke støtter de tillitsvalgte synspunkt og strategier.

Fra de tillitsvalgte fremheves viktigheten av at de ansatte ikke sitter på sidelinjen, men er med og styrer utviklingen. Det kreves at ledelsen er på offensiven og kjemper hardt for å beholde eksisterende arbeidsplasser innen Statens Veivesen i Finnmark.

3.4 Skatteetaten

3.4.1 LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten; mot et felles forbund

Fagforeninger innenfor LO-Stat representert innen etaten:

- NTL avd. 104-11 (administrativt ansatte)
- NTL avd. 107-4 (ligningskontorene)
- NTL avd. 071-55 (revisorene)¹⁸

Disse ble i begynnelsen av dette år slått sammen til en felles fagforening; NTL Skatt.

De tillitsvalgte innenfor Skatteetaten syntes å i varierende grad være oppdatert i forhold til forestående omstillingsprosesser. Den rådende holdning var at det skjer endringer som en til enhver

¹⁸ Av totalt 12 revisorstillinger er 6 stk. medlem i NTL avd. 071-55. De øvrige revisorene er tilknyttet Akademikernes Fellesorganisasjon (AF).

tid må forholde seg til. En viktig årsak til dette kan være at det i hovedsak har vært foretatt nedskjæringer innen etaten, men at det enda ikke er skjedd større strukturelle endringer som for eksempel har medført nedleggelser av enheter. En annen årsak kan være en avventende holdning i forhold til at det var planlagt opprettet en felles fagforening innenfor skatteetaten, og at de tillitsvalgte i de "gamle" foreningene bl.a. av denne grunn ikke var særlig aktive.

Dette betyr likevel ikke at det ikke eksisterer uro eller bekymring i forhold til planlagte omstillingsprosesser. Ytre etat er, som i de fleste tilfeller, mer berørt enn indre etat, og arbeidstakerne antar eventuelle omstillingsprosesser og endring vil ha størst konsekvenser for de små enhetene i distriktene. I indre etat hevdes det å være lite diskusjon omkring omstillingsprosesser, og de ansatte føler ikke sine arbeidsplasser truet.

3.4.2 En situasjon preget av venting og usikkerhet omkring hva fremtiden vil bringe

Arbeidsmiljøet hevdes å generelt være bra og ikke være påvirket av forestående endringer hva gjelder fylkesskattekontoret. Mange arbeidstakere er frustrert, men i hovedsak ikke grunnet omstillingsprosesser men dette grunner først og fremst i dårlig ledelse og stadige utskiftninger i ledelsen. De ansattes representanter påpeker problemer og konflikter på arbeidsplassen i kjølevannet av nedskjæringer og dårlig personalpolitikk. Stillinger blir stilt vakante og avdelingene kjemper seg imellom om midler for å fylle ledige stillinger.

Ved ligningskontorene, og særlig ved de minste av dem, karakteriseres situasjonen som mer urolig ved at de ansatte er frustrerte.

Holdningene karakteriseres av at det ikke nytter å foreta seg noe da alt likevel avgjøres fra sentralt hold. Et viktig problem hevdes å være at beslutninger taes i forhold til hvordan forholdene og situasjonen er på Østlandet, og at disse beslutningene derfor ikke nødvendigvis ikke er egnet for Finnmark. Dette særlig i forhold til en sentraliseringsdebatt.

Representantene fra fagforeningene vurderer informasjonen i forbindelse med forestående omstillingsprosess ved ligningskontorene som god. Det påpekes at ved fylkesskattekontoret har prosessen enda ikke begynt, og de ansatte har ikke fått informasjon om når dette vil skje, eller når det vil bli informert om fremdrift i forhold til dette.

Gitt informasjon har i hovedsak vært av skriftlig karakter, og det er gitt lite muntlig informasjon fra den lokale ledelse.

3.4.3 Generelle nedskjæringer og planlagt omstillingsprosess

Generelt merker de ansatte gjennom budsjettmessige nedskjæringer at det er trangere tider innenfor offentlig sektor. Større endringer i arbeidssituasjonen hevdes det imidlertid ikke å være.

Det eksisterer en viss frustrasjon i forhold til budsjettsituasjonen. Dette i hovedsak fordi en som innsparingstiltak ikke fyller opp stillinger ved naturlig avgang, eller lar dem stå ledige en stund. Revisorene jobber i all hovedsak selvstendig med oppsøkende virksomhet, og innehar ikke fellesfunksjoner. Det blir dermed lettere å holde disse stillingene ledige. De ansattes representanter påpeker imidlertid det paradoksale i denne situasjonen siden en revisor antas å tjene inn langt mer midler til staten enn det en stilling koster Staten. Fra ligningskontorenes fagforening innen NTL påpekes det for øvrig at en ved ansettelser i dag i større grad enn tidligere vektlegger kompetanse, og at særlig jurister og revisorer er etterspurte.

Forestående sammenslåinger vil som nevnt berøre ytre etat, og i hovedsak ligningskontorene. Det antas fra de ansatte at småkommuner som Vardø, Loppa, Kvalsund og Berlevåg først vil bli rammet.

Det påpekes at sammenslåinger vil kunne ha både positive og negative effekter:

- Fagmiljøene ved mange ligningskontor er for små til å godt nok kunne utføre deres definerte arbeidsoppgaver
- Sammenslåing vil gi større fagmiljøer og mulighet for å kunne bygge opp spisskompetanse ved de ulike kontorene.

- Småkommunene trenger og vil savne den kompetanse som ligningskontoret innehar
- Sammenslåing er effektivt men reisekostnadene vil bli svært høye

De ansattes representanter at de minste ligningskontorene, dvs. dem med 1 til 1,5 årsverk først vil bli rammet. Det dreier seg her bl.a. om kommunene Kvalsund, Loppa, Berlevåg, Lebesby, Karasjok, Kautokeino og Vardø.

De ansattes representanter vektla at den utvikling med markedstilpasning som skjer innenfor en rekke andre etater ikke er aktuelt innenfor Skatteetaten. Dette fordi etaten ikke kan selge tjenester.

Usikkerhet i forhold til en sentralisering på nasjonalt plan blir fremhevet. Dette for eksempel i forhold til om det vil være aktuelt med en sammenslåing mellom Skatteetaten i Troms og Skatteetaten i Finnmark. Det fremheves at en slik løsning vurderes som lite ønskelig, og at både Lokalsamfunnene og den enkelte arbeidstaker er tjent med dette. Ledelsen på sin side hevder en ville være tjent med større enheter, og ser bort fra de samfunnsmessige konsekvenser en slik samlokalisering vil medføre bl.a. i form av tapte arbeidsplasser og fraflytting.

Usikkerhet i forhold til fremtiden påvirker den daglige arbeidssituasjon og gir liten arbeidsro og tid til det arbeid en egentlig skal utføre.

3.4.4 Oppsummering og avsluttende kommentarer

Noen hovedtrekk i forhold til omstillingsarbeidet innen skatteetaten er som følger:

- omstillingsarbeidet vil i hovedsak skje i forhold til likningskontorene
- det har blitt foretatt generelle nedskjæringer i driften som at vakante stillinger holdes ledige, men enda ikke gjennomført en mer gjennomgripende omstillingsprosess med strukturelle endringer
- uavklart ledersituasjon ved fylkesskattekontoret og oppmerksomhet i første rekke rettet mot denne situasjonen
- i intervjuperioden var det lagt opp til at de ulike NTL forbundene innen etaten skulle slås sammen og de tillitsvalgte var således i en slags ventesituasjon

I den grad det eksisterer usikkerhet blant de ansatte hva gjelder omstillingsprosesser er dette i forhold til:

- sammenslåing og nedleggelser av ligningskontor
- sammenslåinger av fylkesvis enheter

Representanter fra de ansatte hevder ting kunne og burde ha vært annerledes. Det hevdes at en del uønskede situasjoner for etatens ansatte i Finnmark oppstår fordi mange beslutninger taes på grunnlag av hva som vurderes som beste løsninger ut fra forholdene på det sentrale østlandet.

Politikernes lovnader i forhold til opprettholdelse av arbeidsplasser i distriktene ble påpekt, og det paradoksale i at nye datatekniske utvikling har ført til ytterligere sentralisering.

3.5 a-etaten

3.5.1 LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i etaten

LO-Stat tilknyttede fagforeninger med medlemmer i etaten:

- NTL avd 105-4

3.5.2 En todelt prosess

Som sett i del 2 har det de senere år blitt gjennomført to omstillingsprosesser innenfor aetat. Disse prosessene er svært ulike, i det at den ene ble gjennomført ved å slå sammen avdelinger mens den andre med utgangspunkt i en dyptgripende arbeidsmarkedsreform la opp til en ny virksomhet som resulterte i endringer for alle ansatte innen etaten. Tillitsvalgte innen etaten fremhever at endringene ikke ensidig er styrt fra politisk nivå men at direktoratet også har presset på for å få gjennomført endringene. Det hevdes for eksempel at idéen om innføring av markedsbaserte tjenester ble lagt frem av direktoratsledelsen uten at sentrale politikere var gjort kjent med denne.

Vi har valgt å dele inn prosessen etter de to fasene omstillingsprosessen har vært inndelt i. Dette både fordi prosessene var svært ulike, og fordi de ansattes vurderinger synes å klart henvende seg til to adskilte prosesser.

► Fase 1: En sammenslåingsprosess

Denne fasen var karakterisert ved uro blant de ansatte. Dette til tross for svært få tilfeller av tvungen flytting. I følge de ansattes representanter var uroen i hovedsak relatert til:

- Økte krav og større press i forhold til den daglige arbeidssituasjon
- Stress som følge av endringer

Andre igjen oppfattet endringene som utfordrende.

Måten prosessen ble gjennomført på ble fremhevet som svært kritikkverdig. Noen årsaker til dette var at:

- Daværende ledelse hadde bestemt seg på forhånd. Innspill fra det nedsatte utvalg med representanter fra de ansatte ble overkjørt, og uttalelsene fra kontorene ble heller ikke oversendt direktoratet
- Det ble tatt lite hensyn til de lokale kontor
- Gjennomførte endringer ble ikke evaluert. En burde for eksempel søkt forklaringer på hvorfor enkelte ansatte sa opp stillingene sine.

► Fase 2 En omstilling til leverandør av markedstjenester

Hva gjelder omstillingsperiodens fase 2 er det langt mindre kritikk av selve prosessen enn hva som var tilfellet i den første fasen. I denne andre fase som innebærer en omstilling av hele virksomheten, og berører hver eneste arbeidstaker i etaten, er det imidlertid større kritikk av målsetningene for omstillingen, altså produktet.

3.5.3 Utfordringer i omgivelsene og krav til omstillingsevne

De ansattes representanter påpeker at aetat har stor omstillingsevne, og at en som arbeidstaker i etaten kan være stolt av at nye utfordringer blir møtt med planer og tiltak.

Sett under ett har omstillingsprosessene med sammenslåinger og innføring av betalingstjenester ført til endringer i den enkelte arbeidstakers arbeidssituasjon. Endringene blir ikke ensidig vurdert som positive og blir kort oppsummert som et økt krav om innsats og omstillingsevne gjennom:

- Mer arbeid for den enkelte ansatte
- Nye arbeidsoppgaver og -områder

Som en ansatt karakteriserer situasjonen er det "hele tiden noe nytt, men ikke flere ansatte". Videre påpekes det at "Arbeidsdirektoratet og aetat Finnmark får mindre å gjøre, og da finner de på nye ting som fører til skjemavelde og ekstra forvaltningsoppgaver på oss i ytre etat. Men ytre etat har jo færre ansatte."

Oppfatninger relatert til fase 2: innføring av betalingstjenester

Det blir hevdet å eksistere delte oppfatninger og innstillinger til innføring av betalingstjenester blant de ansatte. Som en representant fra de ansatte uttaler er dette imidlertid politisk vedtatt og arbeidstakerne i aetat må være lojale og støtte opp om en ny situasjon.

Endringene hevdes å føre til at aetat ikke lenger er en offentlig etat men mer en privatisert eller halvprivatisert bedrift. Dette med tanke på at aetat ikke lenger kun skal tilby velferdstjenester, men også betalings- eller markedstjenester til privatpersoner og til bedrifter.

Mange hevdes å være skeptisk til politikerne og deres holdning til at alt er bedre med privatisering. Generelt grunner en generell skepsis til privatisering til en frykt for en utvikling mot økt individualisme.

Det hevdes videre at markedstilpasning og privatisering ikke går sammen med distriktpolitiske hensyn, som går ut på å opprettholde bosetning i distriktene. Det fryktes at en markedstilpasning vil føre til avfolkning av distriktene fordi det ikke er penger å tjene der.

Mange arbeidstakere føler uro og usikkerhet knyttet til den nye situasjonen med betalingstjenester, hva gjelder krav til den enkelte enhet om inntjening og i forhold til fremtidige økonomiske overføringer og vilkår for disse:

- Frykt for at driftsmidlene senkes dersom resultatet vurderes som utilfredsstillende
- Frykt for at de øvrige ansatte i tilfeller med naturlig avgang via inntjening fra betalingstjenester må tjene penger for å foreta nye ansettelser
- Frykt for en uttynning av velferdsgodene

Konsekvenser for lokalsamfunnene

Representantene fra de ansatte var svært opptatt av de distriktpolitiske konsekvensene av omstillingsprosesser innenfor statlig sektor. Omstillingen fører i en første tid til at antall arbeidsplasser blir redusert. Videre blir det lite attraktivt å bo og flytte til steder med sterk nedgang i arbeidsplasser. Ringvirkningen som følge av hva folk tenker, og deres frykt for å bo på, eller flytte til, et fraflyttingstruet sted, hevdes å være en stor trussel. Særlig høyt utdannede arbeidstakere forsvinner når arbeidsplassene og lokalmiljøet synes truet. Nedgang i kommunenes skatteinntang som følge av fraflytting får katastrofale konsekvenser, men frykten og dens ringvirkninger kommer først.

Oppsummering

Omstillingsprosessen innen aetat var i en første periode knyttet til sammenslåing og nedlegging av mindre enheter. Den viktigste omstilling i dag er overgangen til at etaten skal tilby og selge markedstjenester. Usikkerheten knyttes i første rekke til to følgende forhold:

- hva denne nye situasjonen vil føre med seg av nye arbeidsoppgaver og krav til den enkelte arbeidstaker
- uro i forbindelse med de krav som vil bli stilt til den enkelte arbeidstaker om inntjening basert på salg av tjenester, og om inntjeningsnivået til den enkelte enhet vil skape muligheter eller begrensninger for eksempel i forhold til personellressurser.

3.6 Forsvaret

3.6.1 LO-Stat tilknyttede forbund med medlemmer i Forsvaret

- Norges Offiser Forbund (NOF)¹⁹
- NTL

Innen Forsvaret har fagforeningene avdelinger innenfor hver militære enhet.

Foreningens hovedmålsetning er å ivareta den enkelte og grupper av medlemmer: lønn, avtaler og forsikring.

3.6.2 Med fokus på prosess

Fra de ansattes side påpekes det at Forsvaret i utgangspunktet har tatt godt om de ansatte gjennom omstillingsprosesser. Likevel påpekes det at de ansatte synes slike prosesser er slitsomme.

De ansatte innen Forsvaret har lenge levd med omstillingsprosesser og nye planer om nye slike prosesser. Viktige erfaringer for mange synes å være at:

- en blir gradvis vant til omstilling
- usikkerhet og trusler uten å med sikkerhet å vite hva som er i vente oppfattes som mest vanskelig

Ellers påpekes det at nedskjæringer i form av kutt i antall stillinger nok føles enklere for militært ansatte enn for sivilt ansatte. Dette grunnet arbeidskontraktens betingelser og kulturen blant de militært ansatte, hvor en er mer innstilt på å flytte på seg. De sivilt ansatte er i hovedsak mer etablert på stedet enn de militært ansatte. Det hevdes også at arbeidstakere i dag nok har et annet forhold til det å måtte skifte jobb enn for bare 10 år tilbake, da det var langt mer vanlig å være på samme arbeidsplass gjennom hele sin yrkesaktive tid.

Omstillingsprosessene følger hverandre tett i tid, og gir lite rom for å lære av de erfaringer en underveis får. Ansattes representanter kritiserer manglende målsetninger ved igangsatte prosesser og at innsparinger gjennomført gjennom slike prosesser ikke er dokumentert overfor dem.

Det påpekes på generelt grunnlag av det er feil på mange nivå, og at mye ikke er på plass. For det første kritiseres ledelsen å begynne i feil ende ved at ansatte sies opp før en endrer gjøremål og flytter på materiell. Det hevdes at en først burde sette opp prioriteringene, deretter omrokkere og gjøre arbeidet, så til slutt si opp ansatte. For det andre hevder flere blant de ansattes representanter at

¹⁹ Ca. 116 militære medlemmer totalt i Finnmark

mange forslag og igangsatte tiltak for omstilling synes lite gjennomtenkt, og at prøve/feile metoden synes å i mange tilfeller råde. Representanter fra de ansatte foreslår at økt bruk av evaluering og igangsetting av pilotprosjekter vil kunne bidra til å unngå å gjøre samme feil over alt. En slik tilnærming til omstilling ville ifølge de ansatte ikke bare ført til mindre frustrasjon blant de ansatte men også til bedre resultater i utviklingen av Forsvaret.

Ansattes representanter etterlyser en klarere ansvarsfordeling i omstillingsprosesser, fordi det for dem synes som om ansvaret blir pulverisert ved at problemene blir skjøvet oppover i systemet. For den enkelte ansatte blir det således vanskelig å se hvem som er ansvarlig for vedtatte endringer, og mot hvilket nivå en skal rette eventuelle innspill og kommentarer.

Flere av de ansattes representanter fremhever faren for at hver enkelt ansatt i en arbeidssituasjon preget av usikkerhet først og fremst tenker på seg selv og sin egen situasjon. I denne sammenheng fremheves viktigheten av å stå sammen for å vinne styrke. Noen av de viktigste utfordringer for fagforeningsarbeidet fremover blir derfor å:

- sikre en trygg arbeidsplass med godt arbeidsmiljø
- gjøre omstillingsprosessene så lett som mulig sett fra de ansattes ståsted

Som vi strukturerte Forsvaret i del 2 vil vi også gjøre her. Vi vil i det videre ta for oss hver enhet før vi avslutningsvis kommenterer i forhold til generell trekk.

Garnisonen i Porsanger

Leiren i Porsanger bærer tydelig preg av den utvikling som har pågått siden 1992, og resignasjon tærer på miljøet. Spesielt de siste 4 årene har vært tøffe siden store deler av virksomheten er blitt lagt ned. De siste to år har det ikke skjedd nedtrapping av virksomheten men der har kommet trusler om dette gjennom antakelser i media og utredninger. Det vurderes fra de ansattes side som vanskelig å gjøre noe fordi de ofte ikke har konkrete planer å forholde seg til.

Nedlegging, nedskjæringer samt rykter om en slik utvikling hevdes å vil kunne få store ringvirkninger:

- få personer ønsker å jobbe her grunnet usikkerhet knyttet til stedets fremtid
- det blir vanskelig å få midler til innkjøp av nytt materiell
- bygg og anlegg har lav prioritet

Garnisonen i Sør-Varanger

Fagorganisasjonene ved garnisonen deltar i ukentlige møter med ledelsen, men flere påpeker at de gjennom den sentrale ledelse i foreningen ofte mottar informasjon før den Lokale militære ledelse.

Omstillingsprosesser har ført til usikkerhet blant de ansatte, særlig de 2-3 siste år. De ansattes representanter hevder det i dag ikke skal være grunn til usikkerhet, hvert fall ikke for de neste 5-10 år, men at en generell uro om fremtiden til garnisonen likevel eksisterer.

De ansattes representanter påpeker at selv om det vil bli foretatt nye tiltak som for eksempel konkurranseutsetning av visse tjenester, regner dem med at de sivilt ansatte berørt av omleggingen vil bli tilbudt videre jobb innen Forsvaret, om enn med andre arbeidsoppgaver. Det presiseres at de ansatte ikke er blitt forespeilet oppsigelser.

Heimevernet (HV 17)

Omstillingen har vart siden 1991-92-93, og har ført til en betydelig reduksjon i ressurstilgang og personell. Det påpekes fra de ansattes representanter at en på midten av 1980-tallet var ca. 100

ansatte i Alta, både i militære og sivile stillinger, og at det også har vært betydelige reduksjoner i Lakselv, Kautokeino og Honningsvåg.

Hva gjaldt nedskjæringene i Alta måtte få arbeidstakere flytte og få ble arbeidsledige. Dette fordi mange gikk av med pensjon og nedbemanningen skjedde i hovedsak gjennom naturlig avgang. Noen unge gutter valgte omstillingspakker for å kunne studere, og en 4-6 stykker er i dag arbeidsledige.

Endringene har ført til endrede arbeidsoppgaver for dem som er igjen samt at enkelte har fått mer å gjøre, hvilket har medført frustrasjon for noen.

De ansattes representanter påpeker at når først ting var avgjort ble endringene foretatt etter læreboka, og at den lokale ledelse i liten grad kan bebreides for eventuelle negative følger ved omstillingsarbeidet. Kommunikasjon mellom ansattes representanter og den lokale ledelse hevdes å ha vært god ved at det fra de ansattes side ikke oppfattes som om informasjon har blitt holdt tilbake, tvert i mot at ledelsen har vært svært ivrig med å gi ut informasjon.

Banak flystasjon

Forsvarets base på Banak har blitt kraftig redusert siden begynnelsen av 1990-tallet. De ansattes representanter føler i dag at omstillingsprosessene aldri blir ferdig uten at det foreligger nye forutsetninger for endring. Mange sitter med et inntrykk av at de samme ting utredes igjen og igjen, og dette uten at det har skjedd endringer i forutsetninger eller rammefaktorer.

Basens fremtid er i dag igjen under utredning og dette skaper usikkerhet og oppbruddstemning blant de ansatte. Det har bl.a. blitt foreslått å flytte redningstjenesten til Hammerfest.

Endringene har foruten at antall ansatte er betydelig redusert de siste år, ført til økt krav til effektivitet på gjenværende ansatte.

3.6.3 Med fokus på produkt

3.6.3.1 Vurderinger av målsetninger for gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser

Det hersker ikke en negativ innstilling til etatens valg i forhold til gitte rammebetingelser. Flere blant de ansattes representanter påpeker viktigheten av et riktig forhold mellom personell og tildelte midler.

Det påpekes fra de tillitsvalgte side at foreningene ikke representerer en homogen gruppe mennesker, og særlig ikke hva gjelder de militære. Dette gir seg blant annet utslag i uenighet i spørsmål om sentralisering sørover og opprettholdelse av avdelinger i Finnmark. Ulike private preferanser som overskygger kompetansesyn synes å være en viktig årsak til dette.

Det synes å herske en generell oppfatning blant de ansattes representanter at det i utviklingen av Forsvaret i liten grad er blitt tatt hensyn til distriktspolitikk, og at krav om markedshensyn og effektivitet synes å være viktige argumenter mot en utvikling av Forsvaret i distriktene.

De siste års utvikling har ført til flere ansatte i det sentrale østlandsområdet mens det har blitt færre ansatte i Nord Norge. Enkelte blant de ansattes representanter hevder endringene illustrerer en sentraliseringspolitikk, mens andre mener dette ikke er tilfelle.

Effektivitet og økonomi hevdes å være altoverskyggende i det daglige liv i forsvaret. Enkelte grupper har etter signaler fra ledelsen mer å frykte enn andre, og dette ved at tjenester blir konkurranseutsatt. Det dreier seg her i hovedsak om sivilt ansatte innen drift, vedlikehold, verksted og særlig renhold.

3.6.3.2 Alvorlige konsekvenser for mange lokalsamfunn i Finnmark

Det at Forsvaret kvitter seg med ansatte innenfor enkelte enheter hevdes å få små konsekvenser for den enkelte arbeidstaker, og særlig for militært personell som for det første er innstilt på en jobb som innebærer flytting og for det andre at de er garantert jobb et annet sted i landet. Mesteparten av de tilsatte i Forsvaret er opprinnelig fra Sør Norge. For mange militære betyr omplassering bort fra Finnmark dessuten at de får reise tilbake til sitt utgangspunkt. Mange militære er dessuten ukependlere, hvilket betyr at de kun arbeider i Nord Norge men ikke bor her. Dette særlig dem som ikke har små barn. En del sivilt ansatte har mistet jobben, men mange har blitt tilbudt jobber andre steder. Det påpekes at det først og fremst er dem som har tilknytning til stedet som velger å bli i stedet for å takke ja til omstillingspakker dersom valget er tilstede. Hva gjelder konsekvenser for den enkelte arbeidstaker påpekes det at omplassering og salg av bolig i distriktene kan ha katastrofale følger for den enkelte ansatte sin personlige økonomi.

De største konsekvensene hevdes fra de ansattes side å ha vært for de mange lokalsamfunn som er blitt rammet av nedskjæringene. Ringvirkningene av nedskjæringer innen Forsvaret påpekes å ha vært store særlig på mindre steder som for eksempel i Honningsvåg eller Banak.

En kan ikke ensidig fokusere på nedgang i antall stillinger. For å få et fullstendig bilde av situasjonen hva gjelder de konsekvenser omstilling i Forsvaret har medført for distrikts-Finnmark, må en også se på nedgang i soldater til førstegangstjeneste. Disse, samt deres ektefeller og barn, har bidratt til å pløye kapital inn i lokalsamfunnene gjennom synergieffekter som for eksempel gjennom kjøreskoler og utdanningstilbud. Enkelte steder hevdes å være mer rammet enn andre, dette særlig:

- Porsanger
- Tana
- Karasjok
- Kautokeino (radarstasjonen nedlagt)
- Lakselv
- Honningsvåg
- Store kutt innenfor e-tjenesten, bl.a. i Vardø, men disse tallene er ikke tilgjengelige

Karasjok og Kautokeino har imidlertid fått alternative arbeidsplasser gjennom samisk høyskole, sametinget og NRK sameradio. Også i Alta har antall stillinger knyttet til Forsvaret blitt betydelig redusert, men konsekvensene for lokalsamfunnet synes langt færre og mindre enn for de mindre kommunene uten særlig mange andre arbeidsplasser.

Når arbeidsplasser innen Forsvaret legges ned fører dette til mindre skatteinntekter for de berørte kommuner. Når enheter eller deler av enheter innen Forsvaret forsvinner fra en kommune blir driftsgrunnlaget for det lokale næringsliv borte. Eksempelvis forsvant grunnlaget for aktivitet fra Kjøllefjord når både Posten og Forsvaret ble borte derfra.

Forsvaret har dessuten i mange kommuner subsidiert kulturlivet i kommunen gjennom direkte støtte til bygg og gjennom driftsstøtte.

Lokalsamfunnene brytes ned og blir offer for kriminalitet. Det fremheves at når lokalsamfunn brytes ned blir det lett for destruktive krefter å få innpass, som for eksempel russiske kriminelle. Lakselv nevnes som et eksempel på dette. Disse kreftene blir etablert i Nord Norge vil de få et brohode til resten av landet.

Ledelsens manglende evne til nytenkning og de ansattes forslag til alternative løsninger

3.6.4.1 Ledelsens manglende evne til nytenkning

Forsvarets ledelse kritiseres for ikke å se ut over egne grenser, altså å ikke ha evne til nytenkning. Dette betraktes fra mange ansatte som en defensiv holdning som fører til at en kutter utgifter der det vurderes som enklest å gjøre dette.

Det er ikke gjennomført strukturelle endringer innen Forsvaret. Det hevdes fra en av de ansattes representanter at produksjonen²⁰ ute kuttes mens byråkratiet eller forvaltningen består. Det henvises til en rapport fra 1992 som viser at det forelå intensjoner om å kutte både i forvaltning og i produksjon, men at tall fra 1996 likevel viser at antall forvaltningsstillinger har økt sentralt mens det har vært en nedgang i stillinger ute i produksjonen /i distriktene. Forholdet mellom produksjon og forvaltning synes å være et omdiskutert tema ved mange av Forsvarets enheter.

Forsvaret kjøper sørfra fordi de får billigere stykkpris på varene, mens transportkostnadene ikke blir iberegnet. Dette glemmer en når en skal vurdere konkurranseedyktigheten til lokale leverandører. Viktig å tenke på dersom en ønsker å støtte opp under det lokale næringsliv.

3.6.4.2 Forslag til alternative løsningsalternativ

Utgangspunktet for en søken etter alternative løsningsalternativ blir hevdet å være en sunn og fornuftig utvikling av Forsvaret.

Internt i Forsvaret ble det fra de ansattes representanters side, oppsummert og kort fremstilt, foreslått en vektlegging som følger:

- økt vektlegging av virksomhetsarbeid
- mer produksjonsrettet
- utarbeide kriterier for å beholde stillinger; også forvaltningsstillinger
- ikke kun bedriftsøkonomiske krav forsvaret skal operere etter

Omstillingsprosesser har fått personalpolitiske konsekvenser ved at staben sentralt økes mens leddene ute (produksjonen) minker. Det synes, sett fra mange ansattes side, som om det er langt lettere for ledelsen å kutte en uteavdeling enn å kutte i stab. For eksempel hevder mange at Porsangermoen burde nedlegges fordi leiren er for dyr å drifte. Da tar man imidlertid ikke hensyn til at her ligger det beste skytefeltet i Norge.

Det hevdes å være naturlig og nødvendig å tenke forholdet mellom sentrum og periferi litt annerledes enn det gjøres i dag. Det hevdes fra de ansattes side at de støtter en strategi som går ut på at distriktspolitiske hensyn må vike dersom en kan oppnå gevinst ved en slik omstilling. De ansatte hevder imidlertid at det i dag er en misforstått forståelse av hva som er sentrum og hva som er periferi innen Forsvaret. Det hevdes fra de ansatte å være distriktspolitikk å ha 4000-5000 ansatte i Oslo, hvor det ikke skjer noe produksjon. Og at det er nødvendig å ha produksjon der hvor en best mulig kan lære opp gode soldater. I den sammenheng blir Porsangermoen med sitt harde klima og gode skytefelt trukket frem av flere.

En har ved flere verksteder satt i gang arbeid med å utvikle modeller for å selge tjenester sivilt, og det er igangsatt et prøveprosjekt ved ett av tre verksted i Finnmark; Porsanger Tekniske Verksted.

Evnen til å søke nye type løsninger ble likevel etterlyst fra flere tillitsvalgte:

- En la vekt på viktigheten av at flere tjenester må legges ut i distriktene. Dette ut fra at en i dag kan gjennomføre tiltak og være effektiv hvor som helst. Mange tjenester betjenes over

²⁰ Produksjon viser til produksjon av soldater

telefon eller data og en har ikke lenger behov for besøksadresse, en utvikling som bl.a. taler for å legge tjenestene der hvor husleiekostnadene er lave og det er tilgjengelig arbeidskraft.

- Enkelte vektla at en burde søke å økt Forsvarets inntekter ved å selge tjenester og ved å gjøre arbeidet mer effektivt. Dette bl.a. fordi Forsvaret mister arbeidsplasser fordi tjenester settes ut på anbud. I denne sammenheng ble det pekt på at det er nødvendig å tilrettelegge for større frihet til samhandling med næringslivet. Det ble også påpekt at det er statlige tjenester ofte inkluderer tilleggstjenester men at private aktører tar seg ekstra betalt for disse tjenestene, slik at det ofte ikke presenteres reelle kostnadsbilder over hva statlige tjenester koster.

Ved Heimevernet distrikt 17 har de ansatte blant annet jobbet en del i forhold til hva de kan tilby av tjenester til private aktører ut fra hva de besitter av arbeidskraft, materiell og bygninger. Usikkerheten var stor i forhold til hvilke forhåpninger en kunne ha i forhold til målsetninger om å få den nye politiskolen i Nord Norge, som ble lokalisert til Bodø, til Alta og om å bruke Forsvarets havneanlegg som transitthavn for turistnæringen. Det var lite gehør for forslagene, og kommunen viste særlig liten interesse for forslagene.

3.6.4 Oppsummering

Forsvarets enheter i Finnmark har vært gjennom en rekke omstillingsprosesser, og de ansatte har levd nedskjæringer gjennom hverdagsrasjonalisering og gjennom mer dyptgripende strukturelle endringer. Hva gjelder selve prosessen peker de ansatte på den belastning slike prosesser er for de ansatte, og på behov for at en endring settes i verk og evalueres før en går i gang med å endre på nytt.

De ansatte innen Forsvaret peker på at konsekvensene for den enkelte militære ikke er så stor, siden denne gruppen får jobb ved en annen enhet. Konsekvensene hevdes å være større for de sivile, som i hovedsak er mer stedbunden. Ansatte innen Forsvaret peker imidlertid tid på hvordan flere lokalsamfunn i Finnmark, hvis eksistens i stor grad har vært basert på Forsvaret virksomhet i kommunen, har blitt truet av fraflytting. Når Forsvaret kutter i sin virksomhet innebærer dette at lokalsamfunnet kommer inn i den onde spiralen med færre arbeidsplasser, mindre skatteinnang, fraflytting, eksistensgrunnlaget til det private næringsliv forsvinner etc. De ansattes representanter fremhevet betydningen av enheter i Nord Norge ikke bare ut fra hvilke konsekvenser nedskjæring får for lokalsamfunn, men ut fra militærfaglig ståsted. Det ble etterlyst en økt evne til å søke alternative løsninger for å løse de utfordringer Forsvaret som helhet står overfor.

3.7 Oppsummering

Intervju med de ansattes representanter gjennom de LO-Stat tilknyttede foreninger innenfor hver av de studerte etatene vitnet om uro og frustrasjon blant de ansatte. Denne uro og frustrasjon fordelte seg som følger:

- uro som grunnet i en generell usikkerhet i forhold til den fremtidige arbeidssituasjon
- uro i forbindelse med endrede arbeidsoppgaver
- uro i forbindelse med endrede rammevilkår
- frykt for ytterligere nedskjæringer

De ansattes representanter vektla i hovedsak imidlertid de konsekvenser slike omstillingsprosesser og kutt har ført til for mange lokalsamfunn i Finnmark: Tap av arbeidsplasser og skatteinntekter, tap av grunnlag for det private næringsliv og for opprettholdelse av kommunale velferdsgoder, fraflytting og oppløsning av samfunn.

Likevel støttet mange ansatte opp omkring de strategier som etatene valgte. Særlig Posten fikk god støtte fra de ansattes representanter i måten de har taklet endrede rammevilkår på. Aetat fikk også positive skussmål for sin evne til omstilling.

Innenfor de fleste etater fremhevet de ansatte imidlertid behovet for ny tenkning og alternative løsninger både for å finne de beste løsninger ut fra et faglig og et lønnsomhetsperspektiv og ut fra behovet å beholde statlige arbeidsplasser i Finnmark. De ansatte pekte på mange forslag og tanker i forhold til alternative løsninger, og etterlyste også fra sentralt hold.

Et skrik om hjelp for Finnmarks fremtid ble rettet mot nasjonale politikere, som av de fleste representanter fra de ansatte ble stilt ansvarlig for utviklingen. Politikerne ble også bedt om å klart si fra hvilket Finnmark de ser for seg i fremtiden. Politikerne ble også konkret bedt om å ta affære for å endre den negative utvikling med sentralisering sørover.

4. Oppsummering og refleksjoner omkring konsekvenser. Hvilke strategier for fremtiden?

4.1 Introduksjon

Gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser har ført til nedbygging av statlig aktivitet i Finnmark. Utviklingen av statlige etater i fylket karakteriseres bl.a. av:

- nedlegging av enheter
- sammenslåing av enheter
- vakante stillinger blir holdt ledige

Netto er det en nedgang i antall arbeidsplasser. Arbeidsplasser forsvinner og få nyansettelser finner sted.

Det har i perioden også vært en netto utflytting fra mange mindre kommuner i Finnmark og fra fylket som hele. Ledighetsnivået reflekterer ikke nødvendigvis endringene da mange arbeidstakere innen statlig sektor som følge av omstilling blir tilbudt jobb andre steder i fylket og andre steder i landet. For å tallmessig belyse den netto effekten av omstillingsprosesser i Finnmark fordres et svært komplekst tallmateriale. Denne studien får imidlertid frem viktige trekk ved utviklingen av statlig sektor i Finnmark, og av de konsekvenser denne utviklingen medfører for de statlige virksomhetene, for kommunene i fylket og for arbeidstakerne. Studien danner bånd mellom fortid og fremtid ved også å belyse etatenes fremtidige strategier og utfordringer.

Viktige problemstillinger utkrystalliserer seg, problemstillinger hvis utfall eller svar vil ha stor betydning for Finnmarks fremtid. På grunnlag av disse problemstillingene har vi søkt etter alternative strategier med den målsetning å styrke sysselsetting innen statlig sektor i Finnmark og øke bosetningsgrunnlaget totalt i fylket.

4.2 Konsekvenser

"Man lurer på om en vil legge ned Finnmark. Hvorfor foregår dette?"

Informant, ansattes representant

Konsekvensene av omstillingsprosessene innen statlig sektor er mange, og fører i mange tilfeller til både dårligere tjenestetilbud og til færre arbeidsplasser.

For den enkelte arbeidstaker fører omstilling ofte til endrede arbeidsoppgaver, økt arbeidsbyrde, og valg om å flytte eller slutte innenfor en etat. Omstillingspakker skal lette konsekvenser av omstilling for denne sistnevnte gruppe. Kartlegging viser imidlertid at omstillingspakkene vil i fremtiden bli mindre attraktive enn de hittil har vært, og at en innenfor mange etater trolig må ty til oppsigelser, noe som til nå har vært unngått.

Gjennom dårligere tjenestetilbud blir servicen til innbyggerne forringet. I mange tilfeller forsvinner tjenestene helt, og i andre tilfeller tilbys tjenestene eller deler av dem av andre evt. at tjenestene blir basert på bruk av telefon eller internett.

Omstillingsprosesser har fått svært alvorlige konsekvenser:

- Steder uten stort omliggende marked blir rammet av nedskjæringer,
- færre arbeidsplasser innen statlig sektor
 - nedgang i bosetningstallene og mindre lokalsamfunn (marked)
 - osv.

Parallelt skjer det en prosess i forhold til kommunene og deres avhengighet av beboere eller skattebetalere til kommunen. En netto nedgang i antall arbeidsplasser i en kommune fører til:

- nedgang i kommunenes skatteinntekter
- nedgang i kommunens velferdstilbud
- ønske om å flytte fra befolkningens side

Den generelle trenden er sentralisering, dette på bekostning av distriktene. I Finnmark kan en spore to former for sentralisering:

- sentralisering innad i fylket
- sentralisering mot det sentrale østlandsområdet

Når offentlige arbeidsplasser forsvinner, forsvinner også grunnlaget for det private næringsliv. Finnmark, med stor andel offentlige arbeidsplasser, rammes dermed særlig hardt av nedskjæringer og omstilling innen statlig sektor.

Eksempelvis nevnes Rustefjelbma hvor ringvirkningene av omstillingsprosesser i statlig sektor har vært svært store. Arbeidsplasser ble nedlagt, hvilket førte til at mange flyttet fra bygda, butikken og bensinstasjonen gikk konkurs og det var lite igjen av stedet.

Som sett rammes kommunene økonomisk, gjennom en nedgang i skatteinntekter, av nedbemanning innen statlig sektor. Krav om omstilling innen statlig sektor medfører således krav om omstilling innenfor den enkelte kommune, dette i tillegg til allerede igangsatte effektiviseringsprosjekter i kommunal sektor.

Vi må også ha i mente at flere andre aktører, som for eksempel Telenor, har kuttet sin virksomhet i Finnmark. Ut fra tall gitt fra El og IT forbundet har Telenor, bare i Vadsø, redusert fra 100 til 15 stillinger.

4.3 Samsvar og sprik...

4.3.1 Etat / arbeidstaker

Hva gjelder gjennomførte omstillingsprosesser hevder samtlige lederne vi har intervjuet at de er tilfredse eller fornøyde med oppnådde resultater. I hovedsak innebærer dette at måltallene fra sentralt hold er nådd. Ledere i etater som har vært gjennom lange omstillingsperioder fremmer imidlertid behov for perioder uten omstillingstiltak for således å kunne tilpasse til allerede gjennomførte endringer.

Hva gjelder etatenes ledelser oppfatninger av gjennomførte og planlagte omstillingsprosesser deler disse seg grovt og forenklet sett i to grupper:

- En gruppe ser kun behov for omstilling og effektivisering i et nasjonalt perspektiv

- En annen gruppe ser også konsekvensene for Finnmark og ønsker å finne alternative løsninger i fylket som også kan være gode løsninger for nasjonen som helhet. Denne gruppen ser manglende vilje til distriktspolitikk og peker på at rammevilkår og retningslinjer gjør effektivisering og omstilling nødvendig.

Hovedandelen av representantene fra de ansatte påpeker behov for evaluering av gjennomførte omstillingsprosesser og –tiltak, og behovet for å la endringene synke inn og ta lærdom av gjennomførte endringer før en foretok ytterligere endringer.

- En gruppe er imot det de kaller markedstilpasning innenfor offentlig sektor generelt og mener distriktspolitikken er en saga blott. Det fremmes målsetninger om å bevare eksisterende arbeidsplasser, til tross for at det eksisterer store muligheter for effektiviseringsgevinster ved å omstrukturere og finne nye løsninger. Det blir altså i liten grad fremmet forslag om alternative løsninger.
- En annen gruppe ser behovet for omstilling men mener distriktprofilen er glemt i omstillingsprosesser innenfor offentlig sektor. Enkelte blant disse ser imidlertid muligheter for alternative løsninger.

Flere intervjuobjekter har for øvrig uttrykt sin forbauselse over at ikke flere av de ansatte tar omstillingsprosessene mer alvorlig inn over seg, og tror det skyldes at få forstår alvoret i situasjonen. Omstillingsprosessen har foregått over så langt tidsrom at uroen har blitt institusjonalisert; som en naturlig del av arbeidssituasjonen.

Det hevdes at det ellers i lokalsamfunnene i Finnmark likeså synes å eksistere mangel på vilje eller evne til å se alvoret i situasjonen.

4.4 Nye muligheter

Teknologien gjør det mulig å samlokalisere tjenester og å fjerndrifte, og løsninger som for få år siden fremsto som umulige å gjennomføre fremstår nå som gode og hensiktsmessige blant annet i forhold til å oppnå økt effektivitet i en organisasjon. Mulighetene for fjerndrifting er for eksempel tilstede i de tilfeller en ikke lenger trenger en fysisk besøksadresse, og hvor møteplassene mellom etat og omverdenen kan være av teknologisk art (internett, telefon..).

Teknologiske nyvinninger har allerede ført til denne type løsninger, hvilket vi allerede har sett gjennom de alternative løsninger som allerede er innført eller søkes innført innen en rekke etater. Vi nevner igjen eksempler som Trygdeetatens innkrevingssentral i Bjørnevatn, Aetatens lønnsbehandlingssentral på Steinkjer samt idéer til for eksempel å innføre slike tjenester for eksempel innenfor Statens Veivesen.

Slike muligheter synes svært spennende ikke bare ut fra et effektivitetssperspektiv men også ut fra et distriktsperspektiv. Dette fordi en gjennom slike løsninger kan skape effektive og lønnsomme arbeidsplasser i distriktene.

Mange statlige etater har vært tvunget til å gjennomføre og planlegge både mindre og langt mer omfattende omstillingsprosesser. Fra den lokale ledelse sin side blir det innen mange etater fremhevet at det ikke har vært mulig å gå utenom en slik utvikling, og dette i hovedsak grunnet kutt i bevilgninger og endrede rammevilkår.

Det hevdes imidlertid fra flere hold at statsansatte, lokalisert i det sentrale østlandsområdet, ikke er flinke til å utnytte nye muligheter for å søke alternative løsninger, og også at de ikke frivillig driver

distriktspolitikk. Den nasjonale ledelsen innenfor statlige etater i Oslo søker derfor i utgangspunktet ikke alternative tiltak og løsninger med øye å tilrettelegge for en distriktsprofil.

Det synes uansett som om det er nødvendig å få både sentrale, regionale og lokale politikere på banen dersom en skal kunne klare å oppnå løsninger med sikte på å opprettholde arbeidsplasser og bosetning i Finnmark, og da særlig i de mindre kommunene.

En viktig utfordring synes her å være å kunne vise til at distriktspolitikk av ulike årsaker kan lønne seg på sikt, og at det i dag, mer enn noen sinne, eksisterer muligheter for å gjennom samlokalisering av tjenester og fjerndrifting kunne ha effektive og lønnsomme arbeidsplasser i Finnmark.

4.5 Strategier for å bevare bosetning og arbeidsplasser i Finnmark

Hva gjelder langsiktige målsetninger eller strategier for fremtiden eksisterer det en rekke utfordringer samt valg som må treffes.

For det første kan en i de fleste situasjoner velge å kjempe for målsetninger med de samme virkemidler som tidligere. En kan imidlertid heller velge en alternativ strategi, nemlig å endre virkemidler for å nå disse målsetningene.

Hva gjelder kampen for å bevare distriktene og her mer spesifikt Lokalsamfunn i Finnmark, må en i første rekke klargjøre sine målsetninger.

- Bevare bosetning i Finnmark gjennom å bevare eksisterende statlige arbeidsplasser
- Bevare bosetning i Finnmark gjennom å ha samfunnsøkonomisk lønnsomme arbeidsplasser

Den første målsetningen legger opp til en kamp mot den omstillingsprosess som er satt i gang innenfor offentlig sektor.

Den andre målsetningen legger opp til en alternativ tenkemåte hvor en ikke kjemper mot en omstillingsprosess, men hvor en tvert imot går inn i denne prosessen for å se hvordan en best mulig kan finne nye løsninger. I hovedsak rettes søkelyset mot å finne gode løsninger og bort fra et fokus mot å opprette dagens løsninger.

En slik strategi som den sistnevnte fordrer imidlertid at det opprettes nye statlige arbeidsplasser i Finnmark. Et såkalt lønnsomhetsargument er en viktig årsak til at en bør satse på arbeidsplasser i distriktene. En kan ved å sentralisere desentralt opprettede statlige samordningstjenester i Finnmark og dermed skape forretningsøkonomisk lønnsomme arbeidsplasser. Det eksisterer et distriktspolitisk argument om at en må ha en viss andel offentlige arbeidsplasser for å kunne opprettholde bosetningen her. Bl.a. denne rapporten viser til de konsekvenser som omstillingsprosesser og nedgang i offentlige arbeidsplasser har for Lokalsamfunn i Finnmark: utrygghet, nedskjæringer og nedgang i antall arbeidsplasser. Økt offentlig tilstedeværelse sikrer næringslivets aktivitet i området, og dermed arbeidsplasser og bosetningsgrunnlaget.

Finnmark har mye å tilby og å selge, og dersom en ønsker å sikre bosetning i Finnmark hevdes det fra en rekke informanter at en må hevde suverenitet over ressursene, og ikke la produksjonsoverskuddet sendes til sentrale strøk. Ved å øke antall offentlige arbeidsplasser i østlandsområdet, støttes næringslivet i det området ved at offentlige institusjoner og den enkelte arbeidstaker kjøper varer og tjenester i sitt nærmiljø. Fagforeningsrepresentanter vi har intervjuet peker på at midler derfor ikke tilbakeføres til distriktene hvor produksjonen faktisk skjer. Et nevnt

eksempel er Statsskog hvor gevinsten fra Finnmark går til Namsos. Næringsutviklingen i distriktene får strenge rammer, og har ikke muligheten til å konkurrere med bedrifter sørpå. Et viktig virkemiddel for å sikre bosetning i Finnmark er således å ikke føre produksjonsoverskuddet fra sentrale næringer og instanser ut av fylket og at næringslivet gjennom offentlige arbeidsplasser i nærmiljøet blir gitt mulighet for like konkurransevilkår.

En utfordring for etaten i Finnmark er også å internt i etaten søke å synliggjøre distriktsprofilen innenfor et statlig system hvor en i større og større grad vektlegger betydningen av standardisering og samordning. Dette ut fra at likhet på nasjonalt plan ikke alltid fremstår som rettferdig sett i et distriktsperspektiv. Eksempelvis blir leiekostnader av kontorlokaler dekket utenom det ordinære budsjett, en ordning som følgelig legger forholdende til rette for områder med svært høye tomtepriser og høye leiekostnader. Det sentrale østlandsområdet blir således akkurat i dette tilfellet favorisert sett i forhold til for eksempel majoriteten av Finnmarkskommunene. På andre områder påpekes det at standardiserte ordninger på andre måter innskrenker handlingsfriheten i Finnmark, for eksempel hva gjelder lønn og avtaleverk. Uten tanke på hvilke avstander offentlig ansatte må forflytte seg, sett i forhold til hva tilfellet for eksempel er innenfor et fylke som Akershus, er regler for overnatting, lønnsmessig godtgjørelse etc. de samme over alt. I Finnmark er det private næringsliv og offentlige instanser, unntatt en del statlige etater, fritatt for plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Flere blant intervjuobjektene påpekte for øvrig betydningen av at samtlige statlige etater burde få fritak for denne avgiften. Dette bl.a. for å jevne ut de uheldige virkningene et sentralisert regelverk og en avgiftspolitikktilpasset sentrale strøk får for statlig eller annen offentlig virksomhet for eksempel i Finnmark.

Alternativet til økt statlig satsing på Finnmark kan og vil få svært dramatiske konsekvenser. Et skrekksenario er selvfølgelig at dagens omstillingsprosesser fører Lokalsamfunnene i Finnmark inn i en ond spiral som ender i oppløsning av disse. Dette gjennom tidligere nevnte mekanismer ved at omstilling fører til fraflytting, som igjen fører til at andre arbeidstakere søker seg bort og en mister verdifull kompetanse, det er vanskelig å rekruttere personer med høy kompetanse til et fraflyttingstruet samfunn etc. Parallelt med en netto fraflytting faller kommunenes skatteinntekter, som igjen kan føre til frafall av andre kommunale velferdsgoder. En slik prosess vil igjen kunne resultere i synergieffekter i form av økt fraflytting osv. En kan imidlertid kjempe for distriktspolitiske målsetninger ved å foreslå alternative løsninger til nedbygging av distriktene. En mulighet som har utkrySTALLISERT seg er å satse på opprettelse av lønnsomme statlige arbeidsplasser for eksempel gjennom å tilby nasjonale tjenester der Finnmark kan være konkurransedyktig i forhold til resten av landet.

Litteratur

- Aetat. 2000. Bemanningsoversikt på enhetsnivå 1990 – 2000. Brosjyre.
- Aetat. Grunnlag for virksomhetsplanleggingen i Arbeidsmarkedssetaten for 2000. Programnotat.
- Aetat. Månedssrapport for Finnmark. Februar 2000.
- Aetat. 2000. Normal nedgang i ledigheten i Finnmark. Pressemelding.
- Arbeidsdirektoratet. 1997. Omstillingsavtale for Arbeidsmarkedssetaten. Brev.
- Arbeidsdirektoratet. 1997. Omstillingsavtale for Arbeidsmarkedssetaten. Protokoll.
- Arbeidsdirektoratet. 1998. Tilpasningsavtale for arbeidsmarkedssetaten.
- Arbeidsmarkedssetaten i Finnmark. Årsmelding 1998.
- Finnmark fylkesskattekontor. 2000. Bemanningssituasjon. Oversikt.
- Finnmark fylkesskattekontor. Mål og prioriteringer for skatteetatens virksomhet i Finnmark i år 2000.
- Finnmark fylkesskattekontor. 1999. Organisering av Finnmark fylkesskattekontor. Rapport.
- Finnmark fylkesskattekontor. Virksomhetsplan 2000 for Finnmark fylkesskattekontor.
- Finnmark fylkesskattekontor. 1999. Årsrapport 1999 til Skattedirektoratet.
- Finnmark regiment. 2000. Virksomhetsplan 2000. Rapport.
- Finnut Consult AS. 2000. Effektiviserings- og omstillingsprosjektet – Workshop 15. og 16. nov. – resultatene fra gruppearbeid. Rapport.
- Forsvaret. Alternativ organisering av Finnmark regiment grunnet redusert produksjonsvolum i hæren.
- Forsvaret.. Frivillig oppsigelse. Fortrinnsrett til passende stillinger i Staten. Brosjyre.
- Forsvaret. 2000. Prosjekt – endringsprosesser innen offentlig sektor. Notat.
- Forsvaret. ROLL Servicesenter. Brosjyre.
- Forsvarets overkommando. Mai 1998. Forsvarets verdigrunnlag. Brosjyre.
- Forsvarets overkommando. Retningslinjer for omstillingsprosessen sivilt personell.
- Forsvarets ressursorganisasjon. Forsvaret i omstilling. Hva bidrar forsvarets ressursorganisasjon med? Brosjyre.
- Forsvarets ressursorganisasjon. Virksomhetsplan 1999 – 2000.
- Fylkesarbeidskontoret i Finnmark. 1998. Arbeidsmarkedssetaten i Finnmarks nye organisering. Rapport.
- Fylkesarbeidskontoret i Finnmark. 1999. Bedriftsundersøkelsen i Finnmark 1999. Rapport.
- Fylkesarbeidskontoret i Finnmark. Virksomhetsplan 2000, f 2001 Finnmark.
- Fylkestyrgdekontoret i Finnmark. 1997. Medvirkning i prosjekt om nedbemanning. Brev.
- NTL. Årsberetning for NTL avd. 107 – 4 Finnmark Ligningsetatens landsforening for perioden 23. april 1999 – 12. april 2000.
- Skattedirektoratet. 1999. Skatteetatens ledelsesprinsipper. Brosjyre.
- Statens vegvesen Finnmark vegkontor. 1999. Effektiviserings- og omstillingsprosjektet – føringsnotat for Statens vegvesen Finnmark. Notat.
- Statens vegvesen Finnmark vegkontor. 2000. Utredning for LO-Stat. Brev.
- Statens vegvesen Vegdirektoratet. 2000. Henføring av kostnader for år 2000. Brev. Rapport.

VEDLEGG

Intervjuguide: Ledere i utvalgte statlige etater i Finnmark.

Intervjuguide: Plasstillitsvalgte i LO-Stat tilknyttede forbund, innenfor utvalgte statlige etater.

Intervjuguide: Hovedtillitsvalgte i LO-Stat foreningene i Finnmark.

Intervjuguide: Ledere i utvalgte statlige etater i Finnmark

Introduksjon:

Presentasjon av prosjekt, oppdragsgiver og utreder

Innledende spørsmål:

Navn:

Arbeidsplass:

Stilling:

Kjønn: kvinne mann

(Alder:)

Utdanningsbakgrunn (formalkompetanse)

Spørsmål:

1. Kan du kort beskrive din etats organisasjon og virksomhet?
 - nasjonalt
 - regionalt

1. Hvilke langsiktige målsetninger har vært sentrale for din etat/virksomhet de senere år?
 - nasjonale prioriteringer

Er disse målsetningene blitt vesentlig endret i dag?

I tilfelle ja – hvilke nye målsetninger er formulert, og hva er bakgrunnen for disse endringene?

1. Hvilke kortsiktige tiltak (handling) har blitt iverksatt for å nå langsiktige mål?
 - lokale valg og prioriteringer (sett i forhold til nasjonale rammer)

(Er kortsiktige tiltak i samsvar med langsiktige målsetninger?)

Er det skjedd noen endring i forhold til prioriteringer og valg av kortsiktige tiltak?

4. Omstillingsprosessen
"Kutt" i din etat: hva har nedskjæringene konkret bestått i? (hvilke endringer?)

F.eks.:

- Medført færre arbeidsplasser, hvor mange?
- Nedlegging av lokalkontor / lokal avdeling
- Flytting av arbeidsplasser til andre steder i landet, innad i fylket

5. Har nedskjæringene ført til tiltak for å skape ny næringsvirksomhet (les: nye arbeidsplasser)?
 - Omorganisering; omdisponering av arbeidskraft- Endrede prioriteringer innenfor eksisterende virksomhet, ny virksomhet?

6. Hvilke kriterier ble lagt til grunn for omstillingsprosessen i deres etat? Synspunkt på forløpet av prosessen.

7. Hvordan vurderer du resultatet/ene av gjennomførte og påbegynte omstillingsprosesser?
Tror du (fortsatt) disse kortsiktige mål vil lede mot mer langsiktige målsetninger?

8. Kan du kort redegjøre for ditt syn på forholdet mellom en generell markedstilpassing innenfor offentlig sektor og regional- og distriktpolitiske målsetninger.

9. Oppsummerende:
Hva oppfatter du som de viktigste utfordringene for etaten i tiden fremover ?

Eksisterer det etter din mening alternative former å løse fremtidige utfordringer og krav om omstilling, rasjonalisering, effektivisering, endring...? Hvilke? Kort begrunnelse for svar og eventuelle forslag.

(f.eks. innenfor en kontekst om mindre etterspørsel etter eksisterende tjenester, økte muligheter for effektivisering v.h.a. moderne teknologi etc., mindre overførte midler osv.....)

- betaler etaten arbeidsgiveravgift?

10 Ordet fritt:

Intervjuguide:

Plasstillitsvalgte i Lo-stat tilknyttede forbund, innenfor utvalgte statlige etater.

Introduksjon:

- presentasjon av prosjektet, oppdragsgiver og utreder

Bakgrunnsinformasjon:

Navn:

Kjønn: kvinne mann

Arbeidsplass:

Stilling:

(Alder:)

Utdanningsbakgrunn (formal kompetanse):

Fagforeningstilknytning:

Tillitsvern i foreningen:

Andre foreninger tilknyttet Lo-stat på arbeidsplassen:

Andre foreninger:

Spørsmål:

1. Innledende spørsmål:

Kan du kort fortelle litt om arbeidsplassen din (hva gjør dere? arbeidsmiljø etc.)
Og betydningen av etaten du jobber i for lokalmiljøet og for deg som arbeidstaker

Kan du kort fortelle om foreningens organisering og arbeide?
(målsetninger, arbeidsform..)

2. Har det skjedd store endringer i etaten de senere år (krav om omstilling og faktiske nedskjæringer)?

Hva har disse endringene bestått i?

Hva har vært konsekvensene for arbeidstakerne og spesielt for dem tilknyttet foreningen du representerer?

Konsekvenser for lokalsamfunnet?

3. Hvordan vurderer du etatens valg – i en situasjon hvor det måtte og/eller må skje endringer i etatens virke. Dine synspunkt på foretatte valg og faktiske endringer. (f.eks. nødvendige men ubehagelige valg, uheldige valg og hvorfor...)
4. Hvordan oppfattet/oppfatter du forløpet av omstillingsprosessen?
Positive og negative erfaringer
5. Har du fått god informasjon om årsaken, målsetningen med en omstillingsprosess, og hvordan denne skulle forløpe (hvilke kriterier som lå til grunn for prosessen)?
6. Har du forslag til alternative strategier og/eller løsningsalternativ? (prosess eller produkt...)
Begrunn kort forslagene dine.

Hva kan gjøres for å: - minske frustrasjonsnivået hos de ansatte?

7. forhindre en utvikling mot færre arbeidsplasser?
Og hindre fraflytting fra distriktet

8. Har du noen synspunkt på forholdet mellom en generell markedstilpasning i offentlig sektor og distrikts- og regionalpolitiske målsetninger?
(Dette spørsmålet er tungt og krever for enkelte en litt enklere spørsmålsstilling)

9. Oppsummering:

- viktigste utfordringer i tiden fremover
- forslag til alternative strategier og / eller løsningsalternativ

10. Ordet fritt:

Intervjuguide: Hovedtillitsvalgte i LO-Stat foreningene i Finnmark

Introduksjon:

Presentasjon av prosjektet, oppdragsgiver og utreder

Innledende spørsmål om hovedtillitsvalgt:

Navn:

Kjønn:

(Alder:)

Fagforening:

Verv i fagforening:

Lønnet verv: ja nei

Arbeidsplass (med eller uten permisjon):

Stilling:

Utdanningsbakgrunn/Formalkompetanse:

Innledende spørsmål om foreningen:

1. Antall medlemmer i foreningen:
2. Fordeling på statlige etater i Finnmark:
3. Oversikt plasstillitsvalgte i utvalgte etater:
4. Foreningens hovedmålsetning?
5. Hvordan jobbes det for å nå langsiktige mål? (Tiltaksplan etc., bred deltakelse etc.)

Omstilling i offentlig sektor/statlige etater:

6. Har det skjedd store endringer de senere år for medlemmene i din forening? (endrede rammevilkår, økte nedskjæringer, økt uro og usikkerhet etc.)

Hva har disse endringene bestått i?
(har dere noe skriftlig materiale om dette?)

Hva har vært konsekvensene for deres medlemmer? Noen etater som er spesielt rammet? Grupper av deres medlemmer som er hardere rammet enn andre? (har dere noe materiale om dette)

Hva har vært konsekvensene for lokalsamfunnene? Hvilke lokalsamfunn utpeker seg som spesielt hardt rammet?

7. Hvordan vurderer du statlige etaters valg og strategier for å møte nye utfordringer relatert til krav om rasjonalisering og omstilling? (Synspunkt på valg og faktiske endringer)

8. Synspunkt på forholdet mellom en generell markedstilpasning i offentlig sektor og distrikts- og regionalpolitiske målsetninger?

- 9 Oppsummerende :

Hva oppfatter du som de viktigste utfordringene for foreningen i tiden fremover?

Har du forslag til alternative strategier og / eller løsningsalternativ for fremtiden. Råd til statlige etater.

10. Ordet fritt: