



Bætur samfélagsþjónustuna



Útgefandi: BSRB
Útgáfuár: 1999
Ábyrgðarmaður: Ögmundur Jónasson
Ljósmyndir BÁRA
Umsjónarmaður: Sigurður Á. Friðþjófsson
Umbrot: Sáfi
Prentun: Ísafoldarprentsmiðja hf.

Skrifstofa BSRB
Grettisgötu 89
105 Reykjavík
Sími: 5626688
Fax: 5629106
bsrb@bsrb.is
www.bsrb.is

Bætum samfélagsþjónustuna

BSRB vill taka virkan og skapandi þátt í nýsköpun í opinbera geiranum og er þeirrar skoðunar að ekki sé einungis mögulegt heldur nauðsynlegt að stuðla samtímis að því að:

- styrkja lýðræðislega og siðferðilega innviði opinberrar stjórnsýslu
- nýta opinbert fjármagn vel og á markvissan hátt
- bæta þjónustu og auka gæði og svörun stjórnsýslunnar
- stuðla að auknu atvinnuöryggi, betri starfssamningum og starfsgæðum

BSRB vill taka virkan og skapandi þátt í nýsköpun í opinbera geiranum og er þeirrar skoðunar að nauðsynlegt sé að stuðla að henni

Við beitum okkur fyrir jákvæðri sýn á nýsköpunar í opinberri stjórnsýslu. Um leið lýsum við okkur andvíg aðferðum sem miða að því að skera niður útgjöld á kostnað umfangs og gæða þjónustunnar og rýra þá lýðræðislegu ábyrgð og siðferðilegu gildi sem hljóta að liggja aðferðunum til grundvallar ekki síður en störfum félagsmanna okkar, kjörum þeirra og starfsréttindum. Við erum uggandi vegna þess hversu mjög orðið „nýsköpun“ er orðið að fegrunarheiti fyrir niðurskurð, verktakasamninga, einkaframkvæmd og einkavæðingu starfa og þjónustu.

Finum það sem sameinar

Fyrsta skrefið er að málsaðilar tileinki sér sameiginleg markmið. Við bjóðum þau markmið sem tilgreind eru hér að framan sem viðmiðun í þessu vinnuferli. Þessi markmið nást því aðeins að starfsmenn í almannajónustu og samtök þeirra taki fullan þátt í breytingunum, því raunhæfar lausnir þurfa að eiga uppsprettu sína á vinnustaðnum. Skilyrði fyrir þátttöku af þessu tagi er að stéttarfélögin séu styrkt og eflid í sessi sem réttmætir fulltrúar starfsmanna. Samskipti á félagslegum grunni og samstarf milli atvinnurekenda og stéttarfélaga fyrir hönd starfsmanna í almannajónustu er ekki hindrun á vegi nýsköpunar. Þvert á móti er það einmitt á þessum vettvangi sem hægt er að skapa bestu aðstæðurnar fyrir nýsköpun, svo hún megi gefa góða raun og duga til frambúðar.

Mikill þrýstingur hefur verið á undanförunum árum á að miðstjórnarvald verði skert og ábyrgð framseld til einstakra stofnana. Þessi þrýstingur stafar að nokkru leyti frá samrunaferlinu í Evrópu.

Aukin samþætting og alþjóðavæðing hefur verið notuð sem skálkaskjól til niðurskurðar á opinberri þjónustu. Skorður hafa verið settar við opinberum útgjöldum og þau jafnvel skorin niður. Ýmsar alþjóðastofnanir á borð við OECD, Efnahags- og framfarastofnunina, hafa sett fram ráðleggingar í þessa veru, iðulega þvert á ábendingar samtaka launafólks.

Tregða til að afla fjár til opinberrar þjónustu með aukinni skattlagningu er ekki einvörðungu efnahagsleg ákvörðun heldur einnig af stjórnmálalegum toga. Á svipaðan hátt tekur forgangsroðun stjórnvalda í fjárveitingum mið af hugmyndafræðilegum viðhorfum ekki síður en efnahagslegum. Á níunda áratugnum óx þeirri skoðun fylgi að umsvif hins opinbera væru orðin of mikil og að það yrði að draga úr þeim. Sú sannfæring flestra stjórnmálamanna - að þeirra sögn í samræmi við vilja kjósenda - að skattlagningu skyldu sett mörk eða dregið úr henni hefur einnig haft áhrif á forgangsroðun.

Hlustum á rödd þjóðarinnar

Í raun er þessi afstaða stjórnmálamanna þvert á vilja kjósenda. Samkvæmt skoðanakönnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gerði fyrir BSRB um viðhorf til velferðarríkisins á Íslandi haustið 1998 voru 67% aðspurðra sammála því að stjórnvöld verði að viðhalda viðtækri félagslegri þjónustu jafnvel þótt það þýði skattahækkunir. 80% voru andvíg því að lækka skatta svo unnt væri að lækka bætur. Og 71% voru andvígir þjónustugjöldum til að hægt væri að lækka skatta.

En það er ekki einvörðungu hinn almenni borgari sem er þessarar skoðunar. Forsvarsmenn atvinnufyrirtækja gera sér æ gleggri grein fyrir mikilvægi almannaþjónustunnar. Í könnun sem danska atvinnuáráðuneytið lét gera meðal atvinnurekenda árið 1996 á hvaða þættir skiptu mestu máli þegar þeir ákveddu staðsetningu fyrirtækja sinna kom fram að góð almannaþjónusta skipti höfuðmáli varðandi staðsetningu fyrirtækja. Yfir 90% sögðu að skólamálin, heilbrigðismálin og löggæslan skiptu meginmáli. Fast á hæla þessara þriggja þátta komu leikskólarnir og stoðkerfi samfélagsins, þ.e. samgöngur, veitur, sími og póstur, með yfir 80%. Tæplega 80% lögðu áherslu á öldrunarþjónustu. Aðrir þættir sem mældust yfir 50% voru umhverfismál, fjármálastofnanir, almannatryggingar og endurmenntun. Lestina ráku svo rannsóknir með um 40% og tekjudreifing með um 30%. Þessi rannsókn staðfestir að góð almannaþjónusta er grundvallaratriði þegar danskir atvinnurekendur ihuga staðsetningu fyrirtækja sinna.



Fyrsta skrefið er að málstaðilar tileinki sér sameiginleg markmið.

Opnara kerfi og meira aðgengi

Breytingar í atvinnulífinu - ekki síst sívaxandi vægi þjónustugreina og upplýsingamiðlunar í efnahagslífinu svo og aukin samkeppni í einkageiranum við að veita þessa þjónustu - hafa einnig leitt til þess að neytendur gera auknar kröfur um framsetningu, umfang og gæði opinberrar þjónustu og stjórnsýslu. Þetta eru eðlilegar kröfur að okkar mati. Það er mikilvægt að auka gæði þjónustunnar, vera með opnari upplýsingamiðlun, að sífellt sé leitað leiða til að auðvelda aðgang að opinberri stjórnsýslu og veita betri svörun. Jafnframt er mikilvægt að opinbert fé verði nýtt á skilvirkari hátt en áður.

Við erum uggandi vegna þess hversu mjög orðið „nýsköpun“ er orðið að februnarheiti fyrir niðurskurð, verktakasamninga, einkaframkvæmd og einkavæðingu starfa og þjónustu

Að auki eru tækniframfarir, einkum í upplýsingatækni, að gjörbreyta lífi fólks í vinnunni og umbylta leiðum til að veita þjónustu. Nú blasa við gríðarmiklir nýir þjónustumöguleikar sem hafa margþætt áhrif á atvinnuöryggi, heilsufar og þjálfun starfsmanna sem sinna almannaðjónustu ekki síður en á eðli þjónustunnar sem notendum er látin í té.

Símenntun er forsenda nýsköpunar

Breytingar á samfélaginu, í tækni og menningu, hafa mótað kröfur starfsmanna um gæði atvinnunnar og verndun og eflingu atvinnuöryggis þeirra í umhverfi sem er almennt ótryggara en áður. Breytt viðhorf í hlutverkaskiptingu kynjanna hafa leitt til nýrra væntinga sem hafa áhrif á jafnvægið milli heimilislífs og

Nú blasa við gríðarmiklir nýir þjónustumöguleikar sem hafa margþætt áhrif á atvinnuöryggi, heilsufar og þjálfun starfsmanna sem sinna almannaþjónustu ekki síður en á eðli þjónustunnar sem notendum er látin í té

starfsins, bæði fyrir konur og karla. Þetta, ásamt löngun til að tileinka sér færni og leita nýrra leiða til að auka starfsframa, hefur ýtt undir kröfur starfsmanna á hendur bæði atvinnurekendum og stéttarfélögum um að meiri áhersla verði lögð á símenntun, sem sagt menntun og þjálfun sem ævilangt ferli. Í dag veltur atvinnuöryggi jafnmikið, ef ekki meira, á því að einstaklingurinn geti tileinkað sér breytilega þekkingu og hæfni á vinnumarkaði, en bindingu hans við sérstakan vinnuveitanda. Auk þessa eru lífsgæði í vinnunni meira áberandi baráttumál en áður var. Það er af þessum ástæðum sem aðgangur að símenntun og starfsþjálfun verður æ mikilvægari fyrir starfsmenn í almannaþjónustu. Þetta er einnig forsenda þess að nýsköpun takist.

Annar snar þáttur í kröfunni um breytingar í opinberri stjórnsýslu (og í samfélaginu öllu) er aukin meðvitund um jafnrétti á vinnustað og í efnahagslífinu. Þetta atriði er afar mikilvægt sé litið til stöðu kvenna og minnihlutahópa varðandi mannráðningar og ekki síður hvað varðar aðgang að þjónustu og nýtingu fjármagns.

Byrgjum brunninn

Málsvarar breytinga af hálfu stjórnvalda og samtaka atvinnurekenda hafa lagt áherslu á eftirfarandi:

- að innleiða samkeppni og markaðslögmál
- árangur og betri nýtingu fjármagns
- valddreifingu og aukinn sveigjanleika
- aukna ábyrgð framkvæmdaaðila
- betri þjónustu við viðskiptavinum

- f) aukna getu til áætlanagerðar og stefnumörkunar
- g) breytta stöðu gagnvart öðrum stjórnsýslustigum

Þessi þróun skapar hættu á mismunun varðandi þjónustu við notendur og innan vinnustaða. Eftirfarandi atriði eru meðal þeirra sem valda okkur áhyggjum.

Þróunin hefur leitt til þess að grafið hefur verið undan hefðbundnum siðferðisgildum sem tryggt hafa pólitískt sjálfstæði starfsmanna í almannajónustu og verndað bæði þá og borgarana sem þeir þjóna gegn misferli og spillingu. Finna þarf nýjar leiðir til að efla og viðhalda samskiptareglum til að spyrna gegn þeirri upplausn hefðbundinna gilda og kerfa sem átt hefur sér stað við þær kerfisbundnu, skipulagslegu og menningarlegu breytingar sem kenndar eru við nýsköpun. Sem dæmi má taka að aukið kapp í afkastakerfum, sem yfirleitt eru sett með valdboði að ofan til að þjóna fjárhagslegum markmiðum, hefur raskað þeim viðmiðunum og kerfum sem ábyrgðarskylda opinberra starfsmanna hefur grundvallast á og knúið marga gegn betri vitund og starfssreynslu til þess eins að ná tilteknum markmiðum. Þetta ástand þekkjum við vel af sjúkrahúsunum þar sem niðurskurðurinn hefur valdið auknu álagi á starfsfólk og verri þjónustu við sjúka. Mikilvægt er þegar ráðist er í breytingar að málið sé hugsað til enda því við byrgjum ekki brunninn eftir á.

Tryggjum lýðræðislega ábyrgð

Stjórnunaraðferðir úr einkageiranum hafa oft verið teknar upp í opinberri stjórnsýslu án þess að hugað sé að því hvort þær hæfi eða án þess að laga þær að aðstæðum. Þetta á sérstaklega við þar sem opinber þjónusta er falin einkaaðilum. Samkeppnislögmál eru látin gilda og stefnumörkun aðskilin frá framkvæmdaábyrgð. Lýðræðislegri ábyrgðarskyldu og þeim anda sem liggur að baki opinberrar þjónustu stafar hætta af þessum aðferðum. Við lítum á einkavæðingu opinberrar þjónustu og stjórnsýslu sem afturför en ekki nýsköpun. Þetta þýðir ekki að við séum andvíg samkeppninni í efnahagslífinu almennt, heldur það að menn verða að gera sér glögga grein fyrir því hvert er hlutverk markaðsafla annars vegar og almannajónustu hins vegar.

BSRB hefur hvatt til að opinber stjórnsýsla bregðist á skapandi hátt við þeim fjölþætta þrýstingi í átt til nýsköpunar sem er í gangi. En meginatriði skiptir hvernig brugðist er við. Að beitt sé aðferðum sem treysta skilvirkni í efnahag og fjársýslu og tryggja atvinnugæði og öryggi, gæði þjónustunnar, lýðræðislega ábyrgðarskyldu, háleitari siðferðisgildi og jafna möguleika. Það skiptir meginmáli að þessi markmið öll séu tryggð en þeim ekki fórnað á altari fjárhagslegra áætlana. Við erum þeirrar skoðunar að þetta sé hægt að gera á áhrifaríkan hátt og til frambúðar með lausnum sem unnar eru í samstarfi við stéttarfélagin. Semja þarf á félagslegum grunni um breytingar í starfsmannahaldi, skipulagi starfa, launakerfum og á öðrum starfstengdum sviðum en ekki má þröngva þeim upp á starfsfólk. Við álitum að samstarf stéttarféлага og

viðsemjenda í þessu málum eigi að ná til fleiri þátta en tíðkast hefur í hefðbundnu kjarasamningaferli og taka til formgerðar og skipulagsmála á borð við nýjar vinnuáðferðir. Með því móti getur reynsla og þekking starfsmanna og fulltrúa þeirra nýst á jákvæðan og öflugan hátt við að tryggja að árangur af nýsköpun verði til frambúðar.

Styrkjum hin siðferðislegu gildi

Við álitum að ef dregið er úr miðstýringu og valddreifing innleidd verði að gera það á þann hátt að það styrki fremur en veiki siðferðisleg viðmið og efli markvissa samþættingu þjónustugeira. Þetta krefst samvinnu stjórnvalda og samtaka launafólks og hefur BSRB marglýst sig reiðubúið til slíkrar samvinnu. Þegar slík samvinna hefur átt sér stað hefur það líka gefið góða raun. Nægir þar að nefna endurskoðun á lífeyrisréttindum starfsmanna ríkis og sveitarfélaga.

Samráð og samningar eru sanngjarnasta og árangursríkasta aðferðin til að tryggja að breytingar á hefðbundnum starfsferlum skili tilætluðum árangri.

Nútímalegar leiðir hvað varðar vinnutíma, starfsinntak, staðsetningu og launakerfi þurfa sérstakrar skoðunar við. BSRB gerir sér grein fyrir þeim möguleikum sem felast í að hverfa frá hefðbundnum vinnutíma, þröngri starfslýsingu og ósveigjanlegum launakerfum, og nýta hlutastörf og fjarvinnu í auknum mæli til þess að koma til móts við þarfir starfsmanna, neytenda og atvinnurekenda. En reynsla margra félaga okkar af þessum breytingum hefur verið sú, að þær hafa verið notaðar til þess að grafa undan félagslegum samningamætti, áunnum vinnuréttindum og til að fækka störfum og draga úr þjónustu. Þá má nefna aukna áherslu margra stofnana á verktakaþjónustu.

Samráð og samningar eru sanngjarnasta og árangursríkasta aðferðin til að tryggja að breytingar á hefðbundnum starfsferlum skili tilætluðum árangri. Markmiðið hlýtur að vera að auka bæði sveigjanleika þjónustunnar og öryggi starfsmanna - og við teljum reyndar að þessi markmið séu hvort öðru háð. Hætta er á að fjárhagslegum ávinningi af breytingum í launakerfum verði ójafnt dreift, og þá í þágu þeirra sem meira bera út bótum, en það teljum við að sé ekki einungis ósanngjarnt heldur dragi það úr starfsáhuga margra starfsmanna og minnki því skilvirkni endurbóta. Við lítum á það sem grundvallaratriði að um öll kjör sé samið á félagslegum grunni.

Kanna þarf með hvaða hætti hægt er að koma til móts við þarfir neytenda og bæta þjónustuna t.d. með því

að lengja opnunartíma á skrifstofum og sveigja hann að þörfum neytenda, samhliða því að gera starfsmönnum kleift að endurskipuleggja vinnutímaferli (einnig að stytta vinnutíma) svo hann samræmist betur ábyrgð þeirra og metnaði utan vinnu. En við álitum einnig að eigi markmið starfsmanna, neytenda og atvinnurekenda að nást samtímis þurfi að viðhalda samráði um breytingar og undirbúa vel aukinn sveigjanleika í vinnutíma og starfsferlum, og að þar þurfi að koma til aukin ábyrgð að hálfu starfsmanna ásamt atvinnuöryggi, félagslegum kjarasamningsrétti, skýrum starfsréttindum og að tækifæri til þjálfunar séu nægilega vel fjármögðuð.

Forðumst mistök annarra

BSRB bendir á að nýsköpunaráform hins opinbera sem byggja á einkaframtaki, samkeppni og stjórnunar- aðferðum einkageirans hafa ekki bætt skilvirkni og þjónustu. Þvert á móti eru mörg dæmi þess að skilvirkni og þjónusta hafi minnkað í kjölfar einkavæðingar, einkaframkvæmdar og innleiðslu stjórnunarlíkana úr einkageiranum, og að þar að auki fylgir þeim aukin hætta á að grafið sé undan siðferðisviðmiðunum, gagnsæi og lýðræðislegri ábyrgðarskyldu.

Við lítum á einkavæðingu opinberra þjónustu og stjórnsýslu sem afturför en ekki nýsköpun. Þetta þýðir ekki að við séum andvíg samkeppni í efnahagslífinu, heldur það að menn verða að gera sér glögga grein fyrir því hvert er hlutverk markaðsafla annars vegar og almannaþjónustu hins vegar

Nýjasta töfraorðið í nýsköpun almannaþjónustunnar er einkaframkvæmd þjónustunnar. Margie Jaffe, hagfræðingur Unison, sem eru stærstu launasamtök fólks í almannaþjónustu í Bretlandi, kom hingað til lands vorið 1998 og flutti erindi um reynslu Breta af einkaframkvæmd. Í erindi hennar kom fram að einkaframkvæmdin er mun dýrari kostur fyrir hið opinbera og sveigjanleikinn mun minni auk þess sem kostnaðinum er velt yfir á komandi kynslóðir með hærri sköttum og notendagjöldum.

Í samþykktum á þingum BSRB hefur ítrekað verið varað við gagnrýnislausri fylgispekt við erlendar kennisetningar um einkavæðingu. BSRB hefur aldrei útilokað að einkafyrirtæki eða góðgerðafélög séu notuð til að veita þjónustu á ýmsum sviðum en samtökin eru hins vegar þeirrar skoðunar að raunverulegur og augljós vandi fylgi því að fella hagnaðarsjónarmiðið að því einstaka hlutverki sem almannaþjónustu er falið og þeim anda sem þar býr að baki. Það er langur vegur frá stofnunum sem sprotnar eru upp úr grasrótastarfi þeirra sem í hlut eiga eins og t.d. SÍBS annars vegar og hins vegar einkafyrirtækjum sem falið er að sinna heilbrigðisþjónustu eða öðrum þáttum almannaþjónustunnar til að skapa eigendum sínum arð.

Jafn aðgangur er grundvallaratriði

BSRB vill að ströngum viðmiðunum sé beitt til að meta hvort einkageirinn, samkeppnismunstrið og góðgerðafélög henti, og að þessar viðmiðanir taki til þjónustugæða, lýðræðislegrar ábyrgðarskyldu, siðferðislegra gilda og starfsréttinda ekki síður en til fjárhagslegra sjónarmiða. Að auki skiptir sköpum að þegar hugsanlegur fjárhagsávinningur af einkavæðingu og samkeppnismunstri er reiknaður að heildarkostnaðaráhrifin séu reiknuð með - þar með taldar skattatekjur, breytingar á mannahaldi og endurþjálfun, atvinnuleysisstyrkir og kostnaðurinn við að veita þann hluta þjónustunnar sem er félagslega nauðsynlegur en ekki fjárhagslega sjálfbær. Það nægir ekki að reikna eingöngu út frá áhrifunum á einstakar fjárhagsáætlanir. Ekki sist þarf að huga að félagslegri mismunun sem þetta getur valdið. Jafn aðgangur þegnanna að þjónustunni er grundvallaratriði.

Við erum þess fullviss, að með því að setja upp nýsköpunarferli sem starfsmenn og samtök þeirra taka þátt í á kerfisbundinn hátt geti stjórnvöld nýtt betur það vannýtta afl sem felst í uppsafnaðri þekkingu og reynslu starfsmanna á því hvernig draga má úr sóun, auka framleiðni og auka gæðin. Með þessu móti mun okkur takast að bæta almannaðjónustuna

BSRB hræðist ekki breytingar, en ef starfsmenn í almannaðjónustu og samtök þeirra eiga að taka þátt í nýsköpun - sem við teljum nauðsynlegt - þá skiptir höfuðmáli að þeir séu þátttakendur á öllum stigum. Við álitum að samráð, samvinna og samningar við stéttarfélög um öll atriði nýsköpunar sé ekki aðeins grundvallaratriði, heldur hvetji slíkt til þess að starfsmenn í almannaðjónustu nýti þekkingu sína og reynslu til nýsköpunar. Við erum þess fullviss, að með því að setja upp nýsköpunarferli sem starfsmenn og samtök þeirra taka þátt í á kerfisbundinn hátt geti stjórnvöld nýtt betur það vannýtta afl sem felst í uppsafnaðri þekkingu og reynslu starfsmanna á því hvernig draga má úr sóun, auka framleiðni og auka gæðin. Með þessu móti mun okkur takast að bæta almannaðjónustuna.