

Den besværlige offentlige sektor

Av Jørn Rattsø

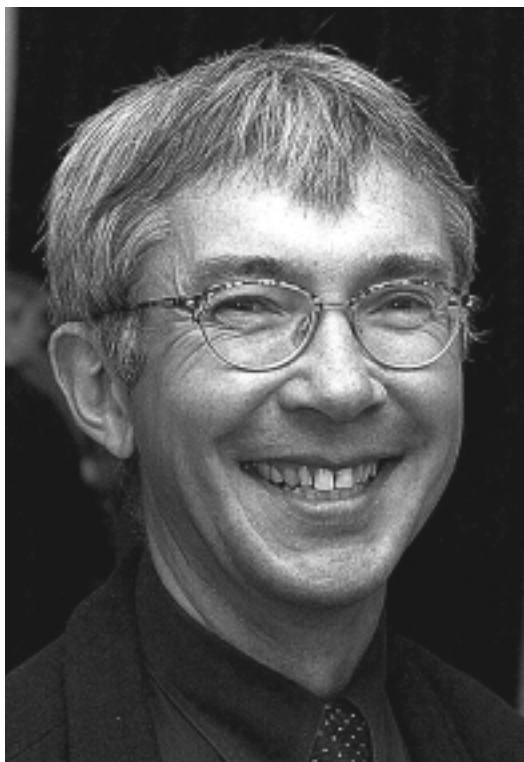
Offentlig sektor er løsningen som ble problemet, og dermed politikernes største styringsutfordring. I tillegg er sektoren under press utenfra. De gamle forvaltningsmodeller tilfredsstiller ikke middelklassens krav om valgfrihet og kvalitet. Eldrebølgen og produktivetsproblemene (Baumol's sykdom) trenger på. Maktutredningen tror reformer i offentlig sektor skyldes et ideologisk eliteprosjekt. Det er en stor misforståelse. Det er befolkningens krav, ikke liberalistisk ideologi, som tvinger fram ny organisering. Reformene er vanskelig nok. De blir enda vanskeligere av politikkenes pervertering, mener professor Jørn Rattsø.

Fra løsning til problem

Offentlig sektor er etablert som løsning på oppgaver husholdninger og bedrifter ikke godt kan ordne selv. Markedssvikt krever offentlige tiltak. Det gjelder først og fremst kollektive goder som ikke har noe marked, områder hvor markeds konkurranse ikke gir gode løsninger, og fordeling av inntekt. Det er et tankekors at løsningen er blitt problemet. Hvis man spør statsministeren om områder som særlig gir han hodebry, vil jeg tippe at helsesektoren og kommunesektoren kom høyt opp på lista. De institusjoner som skulle utøve offentlig styring er selv blitt den største styringsutfordring.

Ideelt sett organiseres offentlig sektor som forvaltning. Oppgaver og budsjett bestemmes på politisk nivå og utføres av forvaltningen. Innen forvaltningen fordeles oppgavene til underliggende funksjonelle enheter. Disse rekrutterer offentlig ansatte med kompetanse til oppgavene og som fungerer som tjenere for staten. De ansatte tildeler tjenester til befolkningen etter beste faglige skjønn. Ansatte og brukere er snille og lydige i denne idealmodellen, og demokratisk valgte folkets representanter svever over det hele. Styringsproblem er et ukjent begrep.

Dessverre er ikke virkeligheten i samsvar med idealmodellen. Forvaltningen har sitt



*Jørn Rattsø er professor i økonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.
Foto: Morten Antonsen, Adresseavisen*

eget liv, og politikken er mer brutal. Innen forvaltningen er det ikke bare lojale tjenere, men også egne interesser og meninger, som ikke alltid er i samsvar med fellesskapet. Vi skal være takknemlige for forvaltningens indre liv. Det omfatter de ansattes engasjement for sine saksområder og sine brukere, enten det er distriktspolitikk eller sosialklienter. Motivasjonen for å gjøre en jobb for fellesskapet er vesentlig for kompetanseutviklingen og kreativiteten, som igjen bestemmer hvor godt oppgavene løses. Forvaltningsmodellens sterile kommandolinje forutsetter at ingen kreati-

vitet behøves. I virkeligheten er den nødvendig.

Det indre liv i forvaltningen bidrar til at oppgavene som utføres blir flere og bedre. Det er også slik det uttrykkes av de offentlige ansatte. Skolen skal bli bedre for elevene, og sykehusene bedre for pasientene. Men ikke bare det. Det er vel flere som har følelsen av at rå egeninteresse er kommet i førersetet; lærere og leger slåss først og fremst for seg selv. Elever og pasienter skyves foran. Det er de organisasjoner lærere og leger og andre ansatte har etab-

lert som driver fram egeninteressene. Profesjonene har organisert seg med sterke organisasjoner og med høy profil i den offentlige debatt. Her praktiserer de en herlig blanding av fag, politikk og egeninteresse. Det er selvfølgelig helt legitimt at offentlig ansatte ivaretar sine interesser gjennom organisering. Det kan bidra til ryddighet i forholdet mellom ledelse og ansatte og være til fordel for alle. Det er også legitimt at de ansatte hevder sine synspunkter på hvordan offentlig sektor skal fungere. Deres kunnskap er et viktig bidrag til den offentlige debatt.

Men på denne måten griper forvaltningen inn i politikken, og skaper uklare politiske ansvarsforhold. Skolepolitikk blir ikke bare utformet i et offentlig ordskifte hvor ulike skolepolitiske linjer brytes mot hverandre. Skolepolitikk blir også et forhandlings-tema mellom forvaltning og organisasjoner, og i større grad styrt av forhandlingsprotokoller enn av stortingsvedtak. Forvaltningen gjennomfører politikken, men er samtidig blant de sterkeste pressgrupper i politikken.

Forvaltningen er altså selv blitt en aktør i den politiske strid. Forståelsen av forvaltningens atferd er utviklet i teori om byråkratisk atferd, med William Niskanen som hovedarkitekt. Han legger spesielt vekt på hvordan et «byrå», altså en institusjon, avdeling eller kontor innen forvaltningen,

har egeninteresse av å vokse. Hvis byrået blir større, med mer penger til disposisjon, vil det skapes nye karrieremuligheter med høyere lønn, høyere prestisje, og mer interessante oppgaver. Byråkratiet vil følgelig arbeide for å få vekst. Budsjettprosessen er ikke lenger en fordeling av midler etter politiske prioriteringer, men en kamparena for forvaltningens egne interesser. Det er i dag ingen overraskende påstand at forvaltningen kjemper for mer penger. Forsvaret krever flere kanonbåter, skolen krever flere lærere, sykehusene krever flere leger.

Virkemidlene i denne kampen utvikles stadig. Profesjonenes sterke organisasjoner har ressurser til å finne de effektive former.

Samspill med mediene er viktig. Her kan forvaltningen presentere seg direkte for offentligheten og politikerne. Som kjent er offentlig debatt i stor grad en

konkurranselendighetsbeskrivelser. Kriser fremmer eget budsjett. Helt i samsvar med Niskanens teori. Følgelig har vi «krise» i skolen, helsevesenet, forsvaret og på de fleste områder. Politikken handler om å overleve krisene. Offentlig sektor er blitt politikkenes største problemområde.

På offensiven, men strever likevel

Interessene innenfor offentlig sektor er på offensiven i offentligheten. De dominerer mediabildet. Det er utenkelig å ha debatt om skolepolitikk uten lærerorganisasjo-

«Offentlig debatt er i stor grad en konkurranse om elendighetsbeskrivelser»

nene, helsepolitikk uten legeforeningen og sykepleieforeningen, sosialpolitikk uten fellesorganisasjonen av sosionomer og tilknyttede. Med sin kompetanse og strategiske oppførsel er organisasjonene overlegen de fleste andre deltagere i debatten.

Offentlig sektor er også på offensiven i velgerfolket. I politiske analyser snakker man nå om «velferdskoalisjonen». Det er de mange i velgerfolket som lever av velferden, dvs. finansieres over offentlige budsjetter. I Norge omfatter koalisjonen 700.000 offentlige ansatte, 600.000 i yrkesaktiv alder på stønader av ulike slag, og 600.000 pensjonister. De utgjør langt over halvparten av landets 3,3 millioner velgere. Velferdskoalisjonen er i flertall, og det merkes på mange måter. Alle partier må tekkes de ansatte, de trygdede og de pensjonerte, og ingen tør utfordre disse interessegruppene offentlig.

Selv med velferdskoalisjonens flertall, profesjonenes dominans i offentlig debatt og oljeformue oppleves likevel ikke offentlig sektor å være på offensiven. Den strever. Det er et tankekors. Vi har en offentlig sektor under press.

Det er viktig å forstå kombinasjonen av vekst i offentlig sektor og opplevd press internt. En nøkkel til å forstå dette kalles Baumol's sykdom. Det er en sykdom som krever stadig vekst i

«Offentlig sektor som politikkers problem blir stadig større»

offentlig sektor selv om sektoren ikke utfører flere eller bedre oppgaver. Siden det er grenser for samfunnets evne og vilje til å finansiere veksten, særlig når det ikke kommer mer ut av pengebruken, vil det erfares som tiltagende stramme økonomiske rammer.

Kjernen i problemet ligger i offentlige tjenesters karakter. Det er arbeidsintensive tjenester og med begrensede muligheter til produktivitetsvekst. Gitt kvalitet på tilbudet må de gamle på sykehjemmet behandles av et visst antall pleiere. Gitt noenlunde effektiv drift er det lite å hente i produktivitetsvekst over tid. Når de offentlige ansatte skal ha lønnsvekst som resten av samfunnet blir tjenestene relativt dyrere når det er liten eller ingen produktivitetsvekst. I privat sektor motsvares reallønnsveksten av produktivitetsvekst. Slik må det være om økonomien skal gå i hop. I offentlig sektor krever reallønnsveksten stadig større del av samfunnets ressurser. Og det gjelder altså ved konstant omfang på oppgavene. I tillegg kreves som kjent forbedring av kvalitet og omfang på tjenestene.

Baumol's sykdom gjør at trykket på offentlige budsjetter vil øke. I tillegg kommer eldrebølgens krav til pensjoner og omsorg som leserne av dette tidsskrift vil være godt kjent med. Man kan med sikkerhet spå at kampen om offent-

lige budsjetter vil bli hardere og hardere. Offentlig sektor som politikkenes problem blir stadig større.

Omstilling bare under press

Økende trykk betyr økende krav til omstilling. Alle typer institusjoner utfordres av endringer i omgivelsene, private som offentlige. Gamle institusjoner har det nok verre enn nye, det sitter mye i veggene. Organisasjonskartet i institusjonen avspeiler historien, oppgaver og posisjoner er fordelt, og kompetanse og metoder er tilpasset etablerte løsninger. Alle har funnet sin plass. Omstilling truer etablerte posisjoner. Det skaper usikkerhet og utrygghet. Motstand mot omstilling er lett å forstå. Omstilling må derfor presses fram. Nye betingelser som gjør at gamle institusjoner fungerer dårlig truer alle involverte. Enten går organisasjonen under, eller den må finne nye måter å fungere på. Omstilling skjer derfor i praksis når det er «nødvendig», dvs. at presset for endring blir for stort.

Omstilling er lettere i private organisasjoner fordi presset er større. Det handler om økonomisk overlevelse. Hvis man ikke omstiller seg, vil bedriften over tid forsvinne. De mange konkurser og bedriftsnedleggelse tyder vel på at mange private heller ikke klarer omstillingene. Problemet i det offentlige er at det ikke er noen slik trussel om overlevelse. Selv om omgivelsene skriker etter endring, er det ikke «nødvendig» å gjøre noe. Det handler bare om å sikre seg budsjettmidler til å fortsette

som før. I det offentlige snakkes det derfor om «friske penger». Da har man brukt gamle penger til å opprettholde alt som før, og trenger nye penger for å gjøre noe nytt. Krav om friske penger betyr at man ikke kan (les: vil) omstille. Forskjellen mellom privat og offentlig vil være liten hvis de private får offentlig støtte. Private bedrifter kan unngå omstillinger ved å kreve mer offentlig støtte. Kravene om friske penger og offentlig støtte er like hyppige som krisebeskrivelsene.

Det er forresten et paradoks rundt krisene i offentlig sektor. Elendighetsbeskrivelsen er ment å fungere som pressmiddel for penger. Men de avslører selvfølgelig samtidig svakheter som kan motivere omstillinger og reformer. Politikernes energiske reformer i helsevesen og skole de senere år følger delvis som nødvendige reaksjoner på kritikken. Og de har ikke alltid vært populære internt.

Reformkrav nedenfra

Reform av offentlig sektor er svar på press for omstilling. Det er mange ulike oppfatninger av bakgrunnen for disse reformene. Maktutredningen beskriver reformene som et eliteprosjekt, drevet fram av liberalistisk ideologi og tenking («new public management»). I dette bildet sprer reformene seg nærmest som en sykdom. Denne tilnærmingen undervurderer nok utfordringen betydelig. Man kan tro at hvis man stopper sykdommens spredning, dvs. den liberalistiske bølge, så vil alt blir bra. Men løsningen på dagens utfordringer ligger

neppe i lengsel tilbake til det kjente og kjære. Politikernes problem er heller at de ligger bakpå.

Det er voksende krav fra befolkningen som representerer offentlig sektors største press. Det er slutt med den tid at folk stille aksepterer ventelisten på sykehuset og sykehjemmet og det tilbudet skolen gir. Folk søker etter bedre alternativer, og gjerne private helsetilbud og skoler om det kan hjelpe. Dette strev etter bedre tilbud truer altså selve kjernen av velferdsstaten, skole og helse. Og er selvfølgelig en gedigen fordelingspolitisk utfordring. Valg av alternativer er enda mer selvfølgelig på andre områder, som barnehager og høgskoler.

Forvaltningsmodellens tildeling av tilbud er vanskelig å forsvare i dag. Det offentlige monopolet lekker i alle ender. Det skyldes ikke ideologien til den politiske elite, men snarere det motsatte, krav fra folk flest. Spørsmålet er hvordan det offentlige skal svare på utviklingen.

Det er en hovedlinje i de fleste lands takling av middelklassens utålmodighet. Forvaltningsmonopol er under dekonstruksjon og delegering er det nye stikkord. Det gamle system var sentralisert, det nye blir desentralisert. Kommandolinjer oppgis, insentiver overtar. Det kan gjøres på mange ambisjonsnivå, og tre hovedalternativer kan trekkes fram:

1. Delegering innenfor offentlig forvaltning.
2. Beholde offentlig ansvar, men delegerer utførelsen slik at private utenfor offentlig sektor også kan levere tjenestene (konkurransetsetting).
3. Avvikle offentlig ansvar og la private overta (privatisering).

Det er god plass for politikk i diskusjonen om reformene, og de kan gjennomføres med suksess og fiasko. Men det vil være vanskelig å holde fast på gamle løsninger.

Gode private alternativer truer offentlige

Her i landet ligger vi i bakleksa med reformer, men alle de tre alternativer har vært

prøvd. Privatisering er en typisk løsning for offentlig forretningsdrift, det vil si den del av offentlig sektor som har skaffet seg selv inntekter ved å selge tje-

nester. Etablering av aksjeselskaper og utsalg av aksjer i Telenor og Statoil er de mest aktuelle eksempler. Elektrisitetproduksjonen har vært gjennom lignende reform. Posten og NSB har nok enda ikke funnet sin endelige form. Gammel forvaltning har vært lite hensiktsmessig for organisasjoner som må tilpasse seg skiftende markedsforhold og store teknologiske innovasjoner.

Slike reformer skal fremme omstilling. Alle som kjenner utviklingen fra det gamle Telegrafverket til dagens Telenor vet at det har vært en lang og tung prosess, også

«Her i landet ligger vi i bakleksa med reformer»



Offentlige tjenester – som for eksempel pleie av gamle og syke mennesker – er arbeidskrevende. Muligheter for produktivitetsvekst er begrenset. Foto: Samfoto

etter at private eiere er kommet inn. Treg-
hetene i omstillingene har kostet mange
milliarder, men de har vært et politisk og
bedriftsmessig kompromiss som kanskje
har vært til det beste. Nye organisasjons-
former har gitt ledelsen større handlekraft
til å gjennomføre tilpasningen av tilbudet
til stadig ny teknologi. Privatiseringene
betyr ikke at markedet overtar fullstendig.
Offentlig drift er erstattet av et nytt regu-
leringsregime. De offentlige interesser
ivaretas på nye måter. Det er ikke enkelt å
bedømme hvor vellykket det har vært.
Store fallskjermer og lønnsvekst på toppen
har åpenbart provosert mange.

Mens etablering av selskaper og (delvis)
privatisering av forretningsdrift er ganske
alment akseptert, er den politiske striden
konsentrert om konkurranseutsetting og
valgfrihet. Den offentlige debatten avspei-
ler de underliggende interesser. Konkur-
ranseutsetting betyr at private overtar opp-
gaver som nå utføres av det offentlige. Det
vil selvfølgelig kunne true offentlige
ansatte. Valgfrihet betyr at foreldre kan
velge seg bort fra en dårlig skole. Det truer
også offentlige ansatte. Selv om begge ska-
per nye muligheter andre steder.

Konkurranseutsetting kan gjøres på mange
måter. Trusselen overfor de ansatte er min-
dre problematisk når private eiere overtar
en offentlig institusjon, f.eks. et sykehjem.
De fleste beholder sine arbeidsplasser, men
må inn i nye lønns- og pensjonsavtaler.
Det oppleves mer dramatisk når nye pri-
vate bedrifter etableres og offentlige insti-

tusjoner innskrenker, som når et privat
renholdsselskap overtar et område i kom-
munen. Men også her kan overføring av
arbeidsplasser begrense omfanget av pro-
blemet. Det er åpenbart at konkurranse-
utsetting vil være en påkjenning for de
offentlige ansatte som berøres. Hånd-
teringen av deres interesser vil være sen-
tralt for en vellykket omstilling. Spesielt
vil den samfunnsøkonomiske gevinst være
begrenset hvis offentlige ansatte skyves
over på trykkesystemet.

Valgfrihet kan oppleves som en større trus-
sel fordi den er mer upredikerbar. Lærerne
vet ikke sikkert på forhånd om egen skole
er populær eller upopulær. Det vil være
attraktivt å arbeide ved en populær skole,
men en upopulær skole vil oppleve
omlegging av driften eller nedbygging.
Mange vil nok finne glede av å kunne
«snu skuta», men skolen vil også kunne få
et taperstempel man ikke vil være assosiert
med. I det private er man vant til å leve
med valgfrihetens konsekvenser. Populære
restauranter kan plutselig bli tomme. I det
offentlige er man vant til større stabilitet.
Valgfrihetens fordel for den enkelte er gan-
ske klar. Den gjør at tilbyderne må stå på
tærne for å tilfredsstille brukerne. Men
den har sin pris på tilbudssiden, som i
større grad må tilpasse seg brukerne.

De vanskelige reformer innen offentlig sektor

For de tunge tjenestene i velferdsstaten,
skole og helse, vil hovedtilbudet ganske
sikkert fortsatt være offentlig. Private sko-

ler og helseinstitusjoner kan gi et supplement, og de kan være viktige for hvordan hele systemet fungerer, men hoveddelen av tilbudet vil være offentlig. Privatisering av skole og helse på bred basis er et unntak. Spesielt er grunnskole en offentlig oppgave i de fleste land. Offentlige sykehus dominerer også. Det følger av dette at reformer innen offentlig forvaltning vil være en stor oppgave. Populært sagt handler det om å få orden på det offentlige skolesystemet og helsevesenet. Dette er en tung materie. Og det finnes ingen enkle løsninger. Men mye er på gang.

De fleste land søker å få til delegering, slik at lokale enheter innen det offentlige får tydeligere ansvar og handlingsrom. Skoler og sykehus får større selvstendighet. De må samtidig ha et tydeligere oppdrag og ha offentlighet rundt sin virksomhet. Spesielt skolen har vært lite villig til å la offentligheten få innsikt i sin virkemåte og sine resultater. Delegering står nok fast som riktig hovedlinje, men det er vanskelig å finne finansieringsformer og politiske styringsmåter som fungerer godt. Det er velkjent for de av oss som lever innenfor universitetsverden. Etter en bølge av virksomhetsplanlegging, som mest betydde papirproduksjon, møter og byråkrati, er vi nå over på moderne insentiver. Budsjetter skal fordeles etter studenttall og vanskelige mål på forskning. Det høres riktig ut at institusjoner og institutter med mange studenter

skal belønnes. Men insentivene kan raskt slå feil. Det er lønnsomt å popularisere studietilbudet og redusere kravene. Samtidig er ekstern sensur redusert. Intern sensur med dette systemet oppfordrer til å la mange stå. Det er jo uteksaminerte studenter som belønnes over budsjettet. Problemene illustrerer et generelt problem. Sterke insentiver kan føre galt av sted når målene for virksomheten er komplekse. Motstand mot reformer kan da være en riktig god idé.

«Politikkens populistiske respons perverterer offentlig sektor»

Politikkens pervertering

Reformenes største utfordring er når omstillingsvegring pares med opposisjonspolitikk. Motstanden mot omstillinger er lett å forstå. Den blir overveldende når den kombineres med politisk gevinst. Da blir omstillinger ikke bare unødvendig, de blir også direkte uønsket. Mange etatsledere innen det offentlige har nok opplevd dolkestøt i ryggen fra den politiske arena. På innsiden forsøker de å holde oppe press for å rasjonalisere driften. På utsiden står opposisjonspolitikere som vil kaste penger på problemene istedenfor å løse dem.

Vi alle kjenner dette fra den daglige dose i media. Kriser belønnes med midler. Lokalt ansatte er hjelpsomme med å vise fram krisa. Det kan være en vegg i en sykehuskorridor som mangler maling. Så finner man noen folk på gata som sier at verdens rikeste land ikke kan ha slike forhold.

Deretter løser en opposisjonspolitiker problemet med sine ekstra friske penger. Det er vanskelig for regjeringen å stå imot.

Media bør berømmes for påvisning av mange uverdige forhold som finner sin løsning på denne måten. Men som system blir det katastrofalt. Enkelt sagt, sykehuset må beholde sin malingsløse vegg, den fungerer som melkeku overfor staten. Lokale enheter må dyrke sine kriser, som politikere belønner. I stort ble vel dette utviklet best av sykehusene i den tid lange køer ble belønnet.

Politikkens populistiske respons perverterer offentlig sektor, og svekker den derfor over tid. Det er noe å tenke på for de sterkeste forsvarere av offentlig sektor, som også gjerne er de mest populistiske. Det kan påvises på område etter område. Når politikere overbød hverandre i eldrebevilgninger, sto eldreomsorgen stille. Det var ingen grunn til at lokalpolitikere skulle bruke egne kommunepenger på ny omsorg når nasjonale politikere ville komme dem til unnsetning. De lokalpolitikere som hadde utsatt jobben ble rikelig belønnet. Barnehagereformen har fungert likedan, med stillstand i utbyggingen mens nasjonale politikere er blitt stadig mer desperate. I lang tid har det vært vik-

tig å unngå rehabilitering av skoler, for politikerne kommer snart med en ny pakke. På sykehusene kan man trygt la utgiftene løpe og underskuddene vokse. Politikerne kommer sikkert til unnsetning, og med mer penger desto større underskuddene er.

Her ligger den største politiske utfordring: Et politisk system som bidrar til velfungerende offentlig sektor. Politikerne har da også erkjent at politikken ikke fungerer til landets beste. Mindretallsregjeringer er identifisert som problemets kjerne, og nye konstellasjoner som kan danne flertallsregjeringer lanseres. Det diskuteres også konstitusjonelle reformer som skal gjøre flertallsregjeringer mer sannsynlige. I tillegg tenkes det på reformer som skal sikre politikken langsiktighet. I dag overveltes store regninger til framtida. Slike brede politiske reformer berører mye mer enn offentlig sektor. Men de vil ha særlig betydning for sektoren. De vil bestemme hvordan den besværelige offentlige sektor skal gis rammebetingelser og spilleregler for framtidig utfoldelse. Samspillet mellom forvaltning og politikk er spennende, og vil forhåpentligvis finne nye og mer konstruktive former. ■