

29.03.08

Pengeriklighetens utfordringer i offentlig sektor

Jørn Rattsø, NTNU og Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI

Innledning

Det er krevende å være 'verdens rikeste land'. Det gir kravstore innbyggere og store forventninger til offentlige tilbud. Politikerne føler presset hver dag. Det er pengeinnsatsen som teller, ikke nødvendigvis resultatene. Det kreves innsats i skolen, eldreomsorgen, helsevesenet, barnehagene, universitetene, forskningen, jernbanen, til vegutbygging, osv. Ethvert problem kan tilsynelatende løses med mer penger.

Det kan virke bakstrevsk å stille spørsmål ved kravene om større bevilgninger. Vi prøver likevel. Særlig gir erfaringene på skoleområdet grunn til bekymring. Verdens største ressursinnsats i skolen har ikke gitt verdens beste skole. På langt nær. Problemet kan da ikke primært være pengemangel, men må handle om hva vi får ut av ressursene. Pengerikligheten kan ha blitt en sovepute, og skapt forfall i kvalitet. Kanskje har slike utfordringer sneket seg inn på andre områder også. Spesialisthelsetjenesten er en åpenbar kandidat.

En annen utfordring i pengerikligheten er den korte mot den lange horisont. På kort sikt er det velferden som vinner. Barnehageutbyggingen er siste eksemplet. Barnehageplasser skal være rettighet og til lav pris og utbyggingen skal skje straks. På den måten blir velferd dyrest mulig. Og kanskje ikke kvaliteten henger med. Det er ikke kvalifisert personell til å fylle de mange jobber som følger og sørge for kvalitet. I det lange tidsperspektivet legger investeringene grunnlaget for framtidig velferd. Infrastruktur ser ut til å være den store taperen i budsjettkampen. Vegstandarden må være lavere enn i alle land vi liker å sammenligne oss med.

Vi starter diskusjonen med etterspørselen etter offentlige tjenester. Folk vil ha mer og bedre tjenester, noe som tilsier økte bevilgninger til offentlig virksomhet. Deretter skal vi se på

tilbudssiden. Her er budskapet at mye penger betyr svekket produktivitet og kortsiktige prioriteringer. Til slutt har vi noen betraktninger om den politisk håndtering av utfordringen.

Moderne brukere vil ikke vente, de vil vite og velge

Etterspørselen etter offentlig tjenester øker med økende inntekt. Allerede på 1800-tallet observerte man at høyere privat velstand i kombinasjon med urbanisering økte etterspørselen etter mange offentlige tjenester. En slik høy inntektselastisitet omtales gjerne som Wagners lov (1883). Offentlig sektor har derfor lagt beslag på en stadig høyere andel av samfunnets verdiskapning. I nesten alle vestlige land økte offentlig sektor som andel av nasjonalproduktet i perioden 1950-1980.

Men fra begynnelsen på 1980 har offentlig sektor ikke økt nevneverdig som andel av nasjonalproduktet. De svenske erfaringene viste problemene med å øke offentlig sektor for mye, særlig når mye av utgiftene lånefinansieres. Folks forventninger til offentlig sektor er imidlertid ikke mindre, tvert i mot. Den britiske forskeren Julian Le Grand (2003) peker på to fundamentale endringer i folks forventninger til offentlig sektor:

- a) Folk er langt mer skeptiske til eksperter og myndighetspersoner. I de første tiårene etter annen verdenskrig aksepterte folk at leger, lærere, ingeniører traff beslutninger fordi man mente at ekspertene ivaretok samfunnsnyten. Nå ser folk med langt større skepsis på offentlig ansattes motivasjon. For å sitere en boktittel fra 1970-tallet – offentlig ansatte er blitt ”farlige menn i hvitt”. De er ikke alltid opptatt av brukernes interesser eller samfunnsnyten.
- b) Brukerne vil ha mer innflytelse og valgfrihet overfor offentlige tjenesteprodusenter. Den store middelklassen har selv utdanning og høy kompetanse. Folk godtar ikke rasjonering og kører for å få offentlige tjenester (spesielt ikke helsetjenester). De vil ha lovfestet rett til tjenester, og ”pengene må følge brukeren” så langt det går an. Og folk vil selv ha mulighet til å velge tjenesteyter på grunnlag av informasjon om hvem som kan levere best kvalitet.

Her ser vi bakgrunnen for en rekke av styringsmessige reformer i offentlig sektor. Den tradisjonelle, hierarkiske styringsmodellen basert på politisk prioritering, rammebudsjettering og rasjonering av tjenester spiller mindre rolle. Nye styringsformer presser seg fram:

- a) Politikerne og offentligheten må ha mål og resultatindikatorer for å dokumentere at folk slipper å vente på helsehjelp eller barnehageplass. Ventetider for sykehus har blitt like hett valgkamptema som statistikken over arbeidsledighet. I kriminalpolitikken er henleggelse, oppklaringsprosent, ventetid for soning i fengsel viktige tema. I innvandringspolitikken står ventetid for behandling av saker i Utlendingsdirektoratet (UDI) på dagsorden.
- b) Kvalitetsindikatorer presser seg frem. Posten må dokumentere at virksomheten lever opp til konsesjonskravene. NSB må vise hvilken regularitet selskapet har. Nettselskapene må vise at de kan levere elektrisk strøm, også når det kommer våt nysnø. Mens mange tidligere tok det for gitt at norsk skole var best i verden vet vi nå at norske elever gjør det meget svakt. Foreldrebakgrunn betyr mer for skoleprestasjoner i Norge enn i svært mange andre land. Her har det skjedd mye positivt ved offentliggjøring av brukerundersøkelser, KOSTRA og STATRES.
- c) En rekke selvstendige offentlige myndighetsorganer ser det som sin oppgave å legge press på tjenesteprodusentene. De opptrer som politipatruljer. Innenfor høyere utdanning ser vi hvordan NOKUT (Norsk Organ for Kvalitet i Utdanning) avslører kvalitetsproblemer i sykepleie- og lærerutdanningen. Riksrevisjonen interesserer seg ikke bare for at Stortingets midler blir anvendt etter sin hensikt, men kritiserer også resultatene som oppnås (eksempelvis i kriminalomsorg, psykisk helsevern og landbruksstøtte). Datatilsynet, Helsetilsynet, Statens Forurensningstilsyn og en lang rekke andre myndighetsorganer overvåker det som skjer.
- d) I media har avsløringsjournalistikk fått høy status. Journalistene arbeider som brannvarslere. Saker som korrupsjon i kommunene, svikt i eldreomsorgen, misbruk av trygdeytelser og manglende helseberedskap i Forsvaret kommer for dagen. Offentlige institusjoner er like avhengige som private virksomheter av tillit og godt omdømme.

Vi nevner alt dette fordi enkelte lever i den villfarelse at rettigheter, tilsyn, og mål- og resultatstyring er en OECD-mote eller konsulentoppfinnelse uten folkelig forankring. Etter vårt syn må offentlige ledere lære seg å leve i en åpen verden. Verken for rådmenn, sykehusdirektører, forsvarssjef eller direktøren for jernbaneverket er det nok å holde budsjetttrammene. Styringsutfordringen er å levere resultater slik at det tåler offentlighetens lys og brukernes dom.

Pengeriklighetens problem

I lærebøkene sies det ofte at Wagnes lov bestemmer etterspørselen etter offentlige tjenester, mens den såkalte Baumols lov regulerer tilbudssiden i offentlig sektor. Opprinnelsen er en artikkel fra 1967 der Willam Baumol hevdet at mulighetene for produktivetsforbedring var svært begrenset i tjenesteytende virksomhet. Dette vil særlig ha betydning for offentlig service. I motsetning til mye virksomhet i privat sektor kan ikke offentlige virksomheter erstatte arbeidskraft med teknologi og kapital.

Vi tror det er en underliggende og fundamental utfordring for offentlige tjenester å holde tritt med produktivetsveksten i resten av samfunnet. Det skyldes som Baumol sier tjenestenes arbeidsintensive karakter. Så har vi en særnorsk utfordring i tillegg.

Det særnorske fanges opp i det gamle ordtaket om at ”det skal god rygg til å bære gode dager”. Eller motsatt: ”Nød lærer naken kvinne å spinne”. Mye tyder på at folkevisdommen har gyldighet i offentlig sektor. Pengeriklighet skaper tre effektivetsproblemer:

- a) *Jo mer penger, desto dårligere produktivitet.* Det svenske eksemplet er godt dokumentert av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 1970- og 1980-tallet var kjennetegnet med kraftig inntektsvekst og vekst i offentlig konsum. Samtidig var det en betydelig, negativ produktivetsutvikling i svensk, offentlig tjenesteyting. Denne utviklingen snudde på 1990-tallet. Innstramningen førte til produktivetsforbedring. Vi ser det samme mønsteret i norske sykehus og norske kommuner. For eksempel tyder analyser på at en økning i inntektene til sykehus på én prosent bare øker omfanget av pasientbehandling med 0,7 prosent. Ikke rart at vi kan

observere følgende: Jo større veksten i inntektene, desto lavere er kostnadseffektiviteten.

Det er ikke lett for en sykehusdirektør å anspore ansatte til innsats når alle legene, sykepleierne og øvrige ansatte vet at sviktende måloppnåelse i verste fall to konsekvenser: at bevilgningene økes og styreleder og kanskje direktøren må gå av. God statlig eierstyring forutsetter må understøttes av troverdige budsjettammer. Hyppige utskiftninger er toppledere kan kanskje signalisere politisk handlekraft (jf tidligere president Jeltsins utskifning av russiske statsministre). Men det gjør også vanskeligere å rekruttere godere ledere på lenger sikt.

- b) *Jo mer penger, desto svakere innsats.* Høyere inntekter gjør at folk ønsker seg mer fritid. Det passer dårlig med mangelen på arbeidskraft for å dekke alle behov som kreves dekket. Innsatsen mens man jobber kan også lide. Morgenkøen til Oslo er vesentlig mindre på fredager enn ellers i uken, og rushet ut starter stadig tidligere fredag ettermiddag. Det kan være at offentlige virksomheter merker mer av dette enn private fordi de offentlig ansatte føler mindre tilknytning til virksomheten enn i privat sektor. Offentlig ansatte er mindre villige enn ansatte i privat sektor til å gjøre en ekstra innsats for å hjelpe egen institusjon ut av en knipe. Ressursknapphet er statens problem, det handler ikke om å overleve i konkurransen. Viktigere er kanskje innsatsviljen en del i yngre generasjoner. Elever og studenter i mange andre land ser gode resultater i utdanning som en forutsetning for å få et godt liv. I Norge anser kanskje de fleste at de får et godt liv uansett, slik at høstferie, bijobber, venner og konsum prioriteres høyere enn kjedelig skolearbeid. Selvtilliten er det ingen ting i veien med.
- c) *Jo mer penger, desto færre reformer.* Det er en sterk konklusjon i internasjonal litteratur at reformer i offentlig sektor først og fremst kommer i 'krisetider'. De svenske reformer i velferdsstaten er et typisk eksempel. Vi snakker da om upopulære reformer som gjennomføres for å oppnå gode resultater på lang sikt. Vi gjennomførte vi en god del slike reformer på 1990-tallet. Men gunstig demografi, høy oljepris og oppgangskonjunktur har bremsset reformviljen. Trygdesystemet lever videre omtrent som før. Debatten om kommunestruktur er død. Ingen lokalsykehus skal legges ned. Hvem tror i dag på en formåls effektiv basestruktur i Forsvaret? De reformene som

gjøres er gjerne av byråkratisk karakter, slik som omleggingen til NAV og planene for høyere utdanning.

Mangelen på reformer avspeiler kortsiktigheten i dagens politikk. Mønsteret er at ”utdelingspolitikk” fører til prioritering av konsum fremfor investeringer. Spørsmålet er ikke hva som gir samfunnsmessig nytte, men hvem som vil love mest. I ”verdens rikeste land” vil derfor kortsiktige problemer vinne frem i de offentlige budsjettene. Planmessig vedlikehold av bygninger og infrastruktur, langsiktige investeringer i humankapital, transport og kollektive goder blir nedprioritert.

Den populistiske fristelsen

Hvert parti strever med sin form for populisme. Distriktpopulisme, venstrepopulisme, miljøpopulisme og høyrepopulismen har en ting felles – de vil bruke mer av petroleumsformuen nå. Distriktpopulistene vil ha ”positivitetsagenter” til utkantkommunene, venstrepopulistene vil ha varm lunsj til overvektige skoleelever, miljøpopulistene vil ha subsidiert vindkraft til oljeplattformene, og høyrepopulistene vil ha mer penger til det meste. Skillelinjene i politikken utviskes. Det handler om å fremme pengekravet først. Striden står primært mellom ansvarlige regjeringspartier og uansvarlig opposisjon. Og rollene skifter ved valg.

Vi kan ikke vente at politiske ledere eller partier lanserer reformer som betyr politisk selvmord. Men noe kan politiske ledere bidra med. God ledelse utøves når folkevalgte ”binder seg til masten”. *God politisk ledelse betyr å avskjære den populistiske fristelsen.* Norske politikere har mange gode eksempler å vise til. Her er noen stikkord: Handlingsregel, pengepolitikk, skatterreform, systemendringer i Folketrygden, uavhengige tilsyn, delprivatisering av offentlige selskaper og mer bruk av markedet. Så langt har ansvarligheten vunnet i mange sammenhenger.

Vi tror utfordringene er størst på velferdsområdet. Både i helsevesenet, fra bunn til topp i skolesystemet, og i kommunesektoren er det alvorlige strukturproblemer. Strukturen med stor

fragmentering og uheldig funksjonsfordeling virker låst fast. Men den er skapt for en helt annen tid. Debatten blir ofte distriktspolitikk. Det er krevende, men nødvendig, både for velferden og for distriktene, å legge om.

Dernest er det et styringsproblem på disse områdene. De regionale helseforetakene skulle få oss ut av pengespillet rundt sykehusene. Men pengespillet har bare tatt ny form. Det foreligger nå forslag om tilsvarende modell for universitetene (Stjernøutvalget). Man bør tenke seg grundig om før man prøver en lignende statlig planmodell med uklare ansvarsforhold på nok et område. Kommunesektoren har lagt seg flat for statlig overstyring for lenge siden. Det kreves bare nok penger til å hangle videre.

Så er det ledelsesproblem i de samme velferdsinstitusjonene. Det er ikke enkelt å være ledelse på sykehusene og universitetene og i andre institusjoner når pengespillet skal spilles. Men det er også mye å gripe tak i hos administrative toppledere. I en undersøkelse av norske toppledere tok man stilling til følgende påstand: *Når jeg ikke lykkes med noe i jobben tar mine overordnede initiativ til å ta tak i problemene.* Bare 16 prosent av topplederne i offentlig sektor svarte at dette stemmer meget godt eller ganske godt. Oppfølgingen er for dårlig! Heller ikke stilles det særlig klare krav til mange offentlige ledere. Bare 31 prosent av topplederne er enige i at overordnede har uttrykt ”*tydelige forventninger om hva som skal til for at de skal synes at du gjør en god jobb*”. Samtidig preges utviklingen i offentlig sektor av en kraftig vekst i rapporteringskrav, regelverk og administrativ ressursbruk. Byråkratiseringen av offentlige virksomheter er bekymringsfull.

Populistisk politikk tar ikke tak i de store offentlige utfordringer. Vi må satse på at det norske politiske system på sitt beste klarer å takle dem likevel.

Referanser

Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 3, 415-426

Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy*, Oxford University Press

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (1996) *Productivity Trends in the Public Sector in Sweden*, Stockholm: The Ministry of Finance

Wagner, A. (1883), *Finanzwissenschaft*, 3rd ed., Leipzig, partly reprinted in Classics in the theory of public finance (eds. R. Musgrave and A. Peacock). London: Macmillan, 1958.