

Freidig fane for modernisering

Ap's strategi for modernisering lanseres som en ny reform. Men medisinen er den samme som tidligere regjeringer skrev ut. Det eneste nye er doseringen.

Hallgeir Gammelsæter, førsteamanuensis og Jørgen Amdam, professor
Onsdag 4. april 2001 6:20

Stoltenberg-regjeringen har freidig hevet fanen for modernisering av offentlig sektor. Konturene av hva dette betyr, begynner nå å tre fram. Sykehusene overføres til staten og gjøres om til selskaper med direktører og styrer utenfor lokal folkevalgt kontroll.

Tanken om større regioner preger omorganiseringstiltakene innenfor veivesenet, politiet, domstolene etc. Også fylkeskommunene, om de overlever, kan stå foran sammenslåinger. Konsekvensen er at det offentlige aktivt forsterker sentraliseringstendensene i samfunnet, og når offentlige arbeidsplasser forsvinner, reduseres distriktenes muligheter for å tiltrekke seg kompetanse og skape attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner. Arbeidstilbudet i distriktene smalnes inn.

Ap's moderniseringsstrategi lanseres som en ny reform. Faktum er at Høyre-regjeringen allerede i 1986 satte i gang «Program for modernisering av staten», en politikk som fra 1987 ble fulgt opp av Ap-regjeringen under tittelen «Den nye staten». Den medisinen som regjeringen nå legger til grunn for enda en runde modernisering, er den samme som tidligere regjeringer skrev ut. Det eneste som er nytt, er doseringen. Offentlig sektor er ikke kurert. Medisinen må tas i sterkere doser - slik høyrepartiene lenge har hevdet.

Hva inneholder dette tankegodset som endelig skal fri oss fra misnøyen med byråkrati og offentlig sektor? I sin kjerne er det en økonomisk teoriretning som kritiserer de offentlige monopolene - veivesenet, politiet, helsevesenet etc. Påstanden er at der det offentlige har monopol, brukes ikke ressursene effektivt. Årsaken er lokalpolitikere som er mer opptatt av egenprofilering enn av å løse oppgavene, profesjonelle (leger, sykepleiere, lærere, akademikere osv.) som er mest opptatt av egne posisjoner selv om de sier noe annet, og en ressursfordeling som er underlegen fordeling via markeds mekanismer.

Teoriens tredelte svar er åpenbart. For det første: Siden vi ikke kan kvitte oss med Regjering og Storting, bør vi iallfall kvitte oss med flest mulig politikere på lavere nivåer, eventuelt frata dem oppgaver. Sykehusene til staten er et eksempel på dette. Folkevalgt styring er ineffektivt - derfor trenger vi det ikke. Gi oss heller profesjonelle styrer slik det er i næringslivet.

For det andre: Profesjonene står også i veien for effektivisering. Lærerne sier de tenker på elevene. Legene sier de er opptatt av pasientene. Egentlig er de bare opptatt av sine egne posisjoner og privilegier. Men siden vi trenger dem, bør de i alle fall holdes i ørene av noen. Direktører er løsningen. Direktører som kan passe på at profesjonene arbeider for vårt og ikke deres eget beste, og at budsjettene følges. Direktører tenker som kjent ikke på seg selv.

For det tredje trenger det offentlige mer markeds mekanismer. Konkurransen er genialt. Den får oss til å skape både bedre og billigere løsninger. Konkurransesetting, kontraktering, interne markeder. Sykehuskonsern og datterselskaper. Det vi trenger er måleindikatorer som viser oss hvem som er mest effektiv. Bevilgninger må knyttes til produksjon og resultat. De ansatte må føle at samfunnet krever effektivitet tilbake. La hver avdeling få sitt budsjett - som den må holde, og resultatmål slik at vi kan måle effektiviteten. Greier den ikke budsjettet, sporer det bare til høyere innsats og smartere organisering.

Siden hele hensikten med denne måten å organisere det offentlige på er bedre bruk av ressursene, er det uaktuelt med større bevilgninger. Økte bevilgninger fjerner motivasjonen til å finne bedre løsninger.

Det er kun når blitz-lyset skaper ekstra politiker-ubehag foran TV-kameraene - og i disse valgtider - at noen ekstra millioner lar seg bevilge - omdisponert fra andre budsjetter.

I denne hellige alliansen mellom politikk og økonomisk teori betyr modernisering at man skal få gjort mer uten å betale mer. Troen på hva som kan oppnås ved bedre organisering, er forbløffende. Dette er på den ene siden merkelig fordi organisasjoner tradisjonelt ikke har vært samfunnsøkonomiens tema. Det er derfor grunn til å spørre om politikerne her støtter seg på en fagekspertise som ikke er på hjemmebane. På den andre siden er sannsynligvis den manglende kunnskapen om hvordan organisasjoner faktisk fungerer en forutsetning for alliansen. I allfall kan det konstateres at det innen mange samfunnsfag hersker betydelig skepsis til statlige moderniseringsprosjekt bygget over dette tankegodset. Norsk og internasjonal organisasjons- og forvaltningsforskning gir da også god grunn for slik skepsis.

Den er nok blind som ikke ser at det er behov for bedre organisasjonsløsninger i det offentlige. Men for at tiltak skal lykkes, trengs en skarpere analyse av de offentlige institusjonenes egenart, og samarbeid med de som faktisk skal yte tjenestene. Vi må ikke glemme at det offentlige stort sett ivaretar oppgaver som i utgangspunktet er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Bør de da forstås som bedrifter?

Å forstå offentlig sektors egenart krever tid og vilje. Paradokset er at i et samfunn der alt går raskere og blir mer uoversiktlig, krever beslutningstakerne hastverksevalueringer, stadig kortere eller ingen utredninger og politiske prosesser som er så raske at demokratiet settes ut av spill. Ap-regjeringens behandling av sykehusorganiseringen er et ypperlig eksempel. I denne «største omveltning siden Harald Hårfagre» (ifølge statsråd Tønne) presterte Ap-toppene langt på vei å endre partiets standpunkt før saken fikk en normal partimessig behandling. Tidligere utredninger ble neglisjert, samtidig som høringsfristen var ytterst kort (seks uker). Sett fra moderniseringsideologenes side var et slikt råkjør rasjonelt. Det hindrer kritikerne å mobilisere. Den rådende moderniseringsideologien er slik sett kjærkommen for regjeringer med behov for å vise handlekraft. Med en ideologi som tar for gitt at markeds mekanismer er mest effektive overalt, blir det unødvendig å sette seg inn i hvordan helsevesenet, skoleverket, veivesenet osv. egentlig fungerer og kan forbedres. Man har svaret allerede.

Kan det tenkes at det idéfundamentet moderniseringen bygger på, er vindskeivt? Kan det tenkes at de stadige reorganiseringene i offentlig sektor er uttrykk for at myndighetene går i ring i tåka? Kan det tenkes at byråkratiet øker selv om de sier det skal reduseres? Og hvorfor kalles det modernisering når det vi ser er stadig flere korridor- og svingdørspasienter, økt stress, sykefravær og uføretrygding, nedleggning og vanskjætsel av skoler og helseinstitusjoner, truede flyplasser, sentralisering av kompetanse-arbeidsplasser, osv.?

Det finnes samfunnsfaglige teorier som gjør det relevant å reise også slike spørsmål. Som gir grunn til å tvile på at statsråd Kosmo kan endre kulturen til det bedre i offentlige institusjoner ved å innføre mer markeds mekanismer, og at sykehustilbudet blir bedre for alle under statens markedsliberale vinger.

Mye av det vi tror på og handler etter, er «fakta» som vi selv har skapt. Politikk handler om å skape og få oss til å tro på slike fakta. Løsninger som eksperter kan stå inne for og riksmediene skriker etter og bejubler, er ofte uangripelige. Modernisering er en slik forførende løsning.

Fornyelsen trenger seg på, sa Thorbjørn Jagland da han la fram programforslaget foran Arbeiderpartiets forrige landsmøte. Derfor må vi bare modernisere. Var det noen som nevnte det moderne europeiske landbruket?

Når vi ser for oss finansminister Schjøtt-Pedersen (fra Finnmark!) smilende etter samrådet med den økonomiske ekspertisen i fasjonable omgivelser i hovedstaden - og en irritert Jens Stoltenberg i «samråd» med 1200 illsinnte finnmarkinger i en idrettshall i Vadsø, må det være grunn til å spørre hvem regjeringens moderniseringspolitikk egentlig er til for. Finnmarkingene har feil virkelighetsoppfatning, sier kommunal- og regionalminister Brustad!

