

# **Styringsutfordringer i offentlig sektor**

*Rune J. Sørensen*  
*Handelshøyskolen BI*

- Foredrag til for Senter for statlig økonomistyring på SSØ-dagen, Oslo, hotell Raddison SAS Scandinavia, torsdag 24. januar 2008.

## **Innledning**

Naturligvis har de aller fleste i Norge lite å klage over. Offentlig sektor fungerer på mange måter godt. Sett i et langt tidsperspektiv er mange reformer vel gjennomtenkt og skikkelig gjennomført. Men nettopp dette er også en kilde til bekymring. Sannsynligvis har forestillingen om at vi har hatt verdens beste skole vært en trussel mot kvalitet i norsk skole. Problemet har ikke vært pengemangel. Det var uviljen mot å se at skolen var på grunnleggende feil kurs. Det er dette som har ledet til dagens katastrofale situasjon. Norge er verdens beste land fordi vi er ”gode” og smarte. Andre bør lære av oss. Ingen har smartere integreringspolitikk eller mer moralsk bistandspolitikk enn oss!

Slik ”hybris” legger lett et selvgodhetens slør over realitetene. Jeg skal rette oppmerksomheten på det jeg mener er problemene i offentlig sektor. Men jeg mener altså ikke at ”alt er galt” i offentlig sektor.

Jeg skal innlede med en diskusjon av etterspørselen etter offentlige tjenester. Folk vil ha mer og bedre tjenester, noe som tilsier økte bevilgninger til offentlig virksomhet. Deretter skal jeg se på tilbudssiden. Her er budskapet at mye penger betyr svekket produktivitet og kortsiktige prioriteringer. Til slutt har jeg noen betraktninger om politisk og administrativ ledelse, eller mer presist: fraværet av ledelse.

## **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 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.

- 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 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 selve måloppnåelsen (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.

Jeg 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 mitt 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.

## **Problemet med mye penger**

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 produktivitetsforbedring var svært begrenset i offentlig virksomhet. I motsetning til mye virksomhet i privat sektor kan ikke offentlige virksomheter erstatte arbeidskraft med teknologi og kapital. I følge Baumols modell er kostnadseffektiviteten i offentlige virksomheter bestemt av tjenesteytingens karakter.

Noe kan det være i dette. Men det er også er mye 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. Pengerikelighet<sup>1</sup> skaper fire effektivitetsproblemer:

- a) *Jo mer penger, desto dårligere effektivitet.* Det svenske eksemplet 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 produktivitetsutvikling i svensk, offentlig tjenesteyting. Denne utviklingen snudde på 1990-tallet. Innstrammingen 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 budsjetterammer. 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 mindre til langsiktige investeringer.* Mønsteret er at pengerikelighet fører til prioritering av konsum fremfor investeringer. Det er dette kollega Jørn Rattsø kaller ”utdelingspolitikk”. 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.

---

<sup>1</sup> Målt i faste priser økte offentlig konsum med 5,0 prosent per år i perioden 1970-1980, deretter med 2,7 prosent i perioden 1980-1990, med 3,0 prosent i perioden 1990-2000 og med 2,3 prosent i perioden 2000-2006.

- c) *Jo mer penger, desto svakere innsats.* Knapphet på arbeidskraft et hovedproblemet i norsk økonomi. Høye inntekter gjør at folk etterspør mer varer og tjenester. Samtidig ønsker de mer fritid. Morgenkøen til Oslo er vesentlig mindre på fredager enn ellers i uken, og rushet ut starter allerede klokken 14. I mange tilfeller merker offentlige virksomheter dette mer 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. 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 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.
- d) *Jo mer penger, desto færre reformer.* Jeg tenker ikke her på reformer som innebærer utdeling av mer penger. Det jeg har i tankene er 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 formålseffektiv basestruktur i Forsvaret?

## **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.

Vi kan ikke vente at politiske ledere eller partier lanserer reformer som betyr politisk selvmord. Men noe kan politiske ledere bidra med. Mitt syn er at 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, skattereform, systemendringer i Folketrygden, uavhengige tilsyn, delprivatisering av offentlige selskaper og mer bruk av markedet.

Etter mitt syn er offentlig sektor moden for to typer reformer. For det første: Norge utnytter i alt for liten grad at vi har en liten befolkning. 4,6 millioner innbyggere er feilmarginen ved folketellingen i India. Kommune og fylkesstrukturen er fullstendig utdatert, og forslaget om regioner løser ingen problemer. Jeg har sagt det før: 100 kommuner er nok. For det andre: utgiftene til velferd kveler de offentlige budsjettene. Om få år kommer eldrebølgen vil gjøre situasjonen ennå mer krevende. Løsningen er ikke skatteøkninger. Men en del av svaret er økt brukerbetaling for offentlige tjenester: Det er muligheter i deler av helsevesenet, i høyere utdanning, i omsorgssektoren og i bruk av infrastruktur. Når skal vi få et anstendig nett av stamveier finansiert ved veiprisning? Her kan vi håpe på bedre politisk ledelse.

## **Mer ledelse, mindre byråkrati**

Det er også mye å gripe tak i hos administrative toppledere. En utbredt misforståelse er forestillingen om at ledergruppens vedtak faktisk blir gjennomført. Alt for mange toppledere tror at når vedtaket er truffet så er jobben også gjort. Manglende resultatoppnåelse bør ikke komme som noen overraskelse på noen.

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*”. Topplederne i privat sektor er litt bedre. 30 prosent mener at overordnede tar initiativ til å rydde opp i problemer, og 42 prosent mener at de har tydelige krav til egen jobbprestasjon.

Nå hevdes det ofte – også i lærebøkene – at offentlig ledelse er spesiell. Enkelte etatsledere vil si helt spesiell. I offentlige virksomheter er målsettingene er komplekse, de er vanskelig målbare og evalueringen av lederprestasjoner er krevende. Dette er enklere i privat sektor sitt fokus på lønnsomhet. Som begavede retorikere sier det: Universitet er ingen pølsefabrikk!

Internasjonal forskning tyder på at lærebøkene har overdrevet forskjellene. Dette er også inntrykket fra norske undersøkelser. For eksempel svarer 48 prosent av topplederne i offentlig sektor at det er lett for overordnede å bedømme om de ”gjør en god eller dårlig jobb som leder”. I privat sektor svarer 66 prosent av topplederne at det er lett å evaluere egne lederprestasjoner. Det *er* en forskjell, men ikke større en at også offentlige toppledere har betydelig potensial for forbedring både når det gjelder å definere krav til sine medarbeidere og følge disse opp.

Hele utviklingen i offentlig sektor preges av en kraftig vekst i rapporteringskrav, regelverk og administrativ ressursbruk. La meg illustrere dette ved et eksempel fra min egen sektor – høyere utdanning. Ved mitt gamle institutt ved Universitet i Oslo var det i 1986 ansatt tre personer ansatt ved instituttadministrasjonen. I dag teller listen 13 personer. Undersøkelser av universitetsansattes tidsbruk tyder ikke på dette har betydd avlastning med administrative oppgaver. Kanskje tvert i mot. Byråkratseringen av høyere utdanning er ikke enestående. Vi ser tilsvarende utviklingstrekk i en rekke tunge offentlige virksomheter.

Noe av dette er vel begrunnet. Men det er også sterkt overdreven tro på at vi kan erstatte god ledelse med regler, rapporter og rutiner. Det fremmer ikke kvalitet at et enhvert mediaoppslag leder nye regler eller mer rapportering. Det fremmer heller ikke kvalitet at ledere skylder på rutinene når noe går galt. Det går an å utøve ledelse uten å bruke regelverket som gåstol.

Lykke til.