

Samfundsmæssig effektivitet

Af Ritt Bjerregaard*)

Foreningen til Unge Handelsmænds uddannelse har udgivet en lærebog i virksomhedsorganisation. Heri gengives følgende lille stykke skønlitteratur fra Alice i eventyrland til eftertanke og opbyggelse:

Alice spørger katten til råds på sin rejse: »Vil du ikke nok fortælle mig, hvilken vej jeg skal gå for at komme herfra.....?«

»Det afhænger en hel del af, hvor du vil hen«, sagde katten.

»Det er mig temmelig ligegyldigt«, sagde Alice.

»Så kan det jo være det samme, hvilken vej du går«, sagde katten.

»- Bare jeg kommer et eller andet sted hen«, føjede hun til som en slags forklaring.

»Åh, det gør du sikkert«, sagde katten, »når bare du går tilstrækkeligt langt«.

*) Fhv. undervisnings- og socialminister, næstformand i den socialdemokratiske folketingsgruppe. Tale ved civiløkonomdagen, 4. maj, 1983.

Samfundsmæssig effektivitet

Af Ritt Bjerregaard*)

Foreningen til Unge Handelsmænds uddannelse har udgivet en lærebog i virksomhedsorganisation. Heri gengives følgende lille stykke skønlitteratur fra Alice i eventyrland til eftertanke og opbyggelse:

Alice spørger katten til råds på sin rejse: »Vil du ikke nok fortælle mig, hvilken vej jeg skal gå for at komme herfra.....?«

»Det afhænger en hel del af, hvor du vil hen«, sagde katten.

»Det er mig temmelig ligegyldigt«, sagde Alice.

»Så kan det jo være det samme, hvilken vej du går«, sagde katten.

»- Bare jeg kommer et eller andet sted hen«, føjede hun til som en slags forklaring.

»Åh, det gør du sikkert«, sagde katten, »når bare du går tilstrækkeligt langt«.

*) Fhv. undervisnings- og socialminister, næstformand i den socialdemokratiske folketingsgruppe. Tale ved civiløkonomdagen, 4. maj, 1983.

Lærebogen understreger det absurde i diskussionen. Den går derefter over til at slå fast, at et mål er grundlaget for enhver fornuftig handling og beslutning. Jo mere præcist målet er defineret, jo enklere er det at vælge handlinger, som fører frem til målet, og jo bedre kan ressourcerne, der skal hjælpe frem til målet, udnyttes.

Derefter fortæller lærebogen de unge handelsmænd, at målene skal formuleres, så de er egnede til at handle efter – de skal med andre ord være operationelle.

- Målene skal være målbare,
- målene må ikke være indbyrdes modstridende,
- målene skal kunne rangordnes.

Når en virksomhed har opstillet sine hovedmål og sine delmål – teoretisk splittet op til mål for hver enkelt medarbejders indsats og har valgt de nødvendige politikker hertil, så er alt fryd og gammen, og samtlige medarbejdere vil arbejde ihærdigt på at opfylde disse mål. Men hvor længe var Adam i Paradis? Slangen i målopfyldelsens paradys, der er årsag til, at det ikke altid går så godt, er de ydre faktorer, som virksomheden ikke selv kan kontrollere.

Mange af de tilstedeværende har været præsenteret for denne virksomhedsmodel og betragter den måske som så indlysende, at det forekommer dem ubegribeligt, at den skal fremhæves. Effektivitet er størst mulig målopfyldelse til de laveste omkostninger – and so what? Samfundsmæssig effektivitet er følgelig størst mulig opfyldelse af samfundets mål for mindst muligt antal skattekrone – elementært min kære Watson. Det er bare om at spytte i næverne og tage fat.

Filosofien og logikken er så ren og fin, at man næsten får lyst til at knibe en tåre, hvis det ikke lige var fordi nogle – måske navnlig erhvervsfolk ligefrem tror, at samfundet ville kunne styres efter sådanne simple modeller.

Den afgørende forskel mellem erhvervslivet og »samfundet« er, at der ikke i samfundet er enighed om målene og heller ikke kan tilvejebringes en sådan enighed. Det demokratiske system går ud på, at vi kan leve med uenigheden uden at slå hinanden ihjel. Erhvervslivets styringsmodel er koncensusorienteret. Har »man« – eller ledelsen – en gang diskuteret sig frem til, hvilke mål man sætter sig, så har medarbejderne at slutte op om linjen. Kan de ikke lide lugten i bageriet, kan de gå.

Sådan foregår det ikke i samfundet. Målene og interesserne er uforenelige, og det må vi leve med. Det er der nogle, der ikke kan. De kan så vælge at emigrere eller de kan foretage en indre emigration og melder sig ud af samfundet. For størsteparten af os er ingen af disse muligheder tiltrækkende, og vi bliver og slås med næb og klør for at netop vore rimelige interesser og retfærdige krav tilgodeses mest muligt. Den samfundsmæssige model er med andre ord *konfliktorienteret*. Målene er uforenelige og deres opfyldelse udelukker hinanden. Hvilke der bliver fremmet afhænger af de til enhver tid gældende magtkonstellationer.

Efter lærebogen skulle det danske samfund være håbløst ineffektivt – med kævl og strid; beslutninger, der går i kryds og en målsætning, der har samme stabilitet som rygraden hos en regnorm! Der er også nogle, der opfatter det sådan. En del giver det endda politisk opbakning ved at støtte Fremskridtspartiet, som netop har slået sig op på påstande om den offentlige sektors ineffektivitet – dens bureaukrati og papirnusseri. Forestillingerne går på, at det offentlige formerer sig ved knopskydning; at der for at irritere borgerne udsendes en lang række indbyrdes modstridende bestemmelser, som giver øget arbejdsbyrde og hvis reelle effekt alene er at skabe beskæftigelse til den stadigt stigende gruppe af skattebetalte bureaukrater.

Ikke desto mindre fungerer det danske samfund – sammenlignet med andre tilsvarende – ganske effektivt. Der er ingen grund til at hælde hovedet på skrå og beklage sig over det politiske system her til lands, for det fungerer trods Fremskridtspartiet og alle de andre 10 partier ganske effektivt. Målestokken er nemlig ikke, om der er uenighed og splittelse mellem modsatrettede interesser – *det kan ikke undgås* – det afgørende er dels, *om der kan træffes beslutninger i systemet*, og det kan der, og dels om de beslutninger, der bliver truffet, bliver accepteret af befolkningen, og det gør de – også selvom de strider mod store og magtfulde gruppers klare interesser.

Der er derfor ingen grund til flæbereri eller panik. Vi kan stille og roligt fortsætte med at gennemføre de tilpasninger af samfundets sektorer – offentligt og privat – som skal til i en verden, der forandrer sig. Det er ikke nogen simpel sag, og det er barnagtigt at tro, at et kompliceret industrisamfund som det danske kan forbedres ved et eller flere simple trick eller tryllekunster. Det kan det ikke.

I det private erhvervsliv ynder man at sige at uden statslig indblanding i form af påbud, forbud, afgifter og subsidier vil kun de sunde virksomheder overleve. Kan virksomheden ikke fremstille en vare, som folk efterspørger til en pris, de vil betale, hvis produktionen med andre ord ikke er lønsom – så vil virksomheden ifølge naturlovene blive nedlagt. Der er det rigtige i synspunktet, at i den private virksomhed vil man ikke længere sigt kunne leve med underskud. Men sigtet kan være meget langt – især i virkelighedens verden – hvor direkte eller indirekte statslig subventioner leveret på bestilling faktisk holder liv ikke alene i enkelte virksomheder, men i hele store dele af det åh så private erhvervsliv. Det er jo heller ikke givet, at en virksomhed, der giver overskud, er effektiv i sin organisation. Rodet og ineffektiviteten i ledelsen gør bare det hele lidt dyrere – akkurat som det kan ske i offentlige foretagender. Men i det lange løb vil det være gavnligt med reorganisering, ny ledelse o.s.v. ikke bare for at sikre virksomhedens overlevelse, men måske nok så meget for at bringe den på passende omdrejninger. Det er naturligvis rigtigt, at navnlig små og mellemstore virksomheder uden særlig organisationsopbakning faktisk er udsat for den virksomhedsdarwinisme, som erhvervsfolk af og til maner frem. Men det er lige så klart at hele store sektorer af erhvervslivet er lige så beskyttet og fredet som en hvilken som helst offentlig virksomhed – og heller ikke det mindste mere effektiv. Løsningen er ikke så simpel bare at lade fanden tage de sidste, men at få foretaget de nødvendige tilpasninger uden unødvendig og kostbar dramatik og teatertorden. Det gælder *alle* store organisationer, hvad enten de er offentlige eller private – forskellen er ret beset svær at få øje på.

Hvad er i det hele taget en effektiv offentlig sektor? Er det noget, vi kan måle? Et rengøringselskab formulerede i sin tid en filosofi om, at kunderne skulle have en service, der svarede til, hvad de havde brug for, og som de ville betale for. Set i et samlet perspektiv er det også en anvendelig beskrivelse af den offentlige sektors effektivitet. Samfundet betragtes som rimeligt effektivt, når vi – skatteyderne – synes vi får et rimeligt produkt for de penge, vi betaler i skat. Slangudtrykket »post til tiden« er en god og folkelig formulering af, hvad man kan forlange af den etat og for den sags skyld også af andre servicevirksomheder.

Den offentlige sektor er i de senere år vokset væsentligt hurtigere end den samlede værditilvækst i samfundet. Det er ikke en udvikling, som

vi er alene om. Den kan stort set iagttages i hele den vestlige verden. Det har samfundsmæssigt heller ikke været særligt dyrt. Omkostningerne ved at øge den offentlige sektor har i den nuværende økonomiske situation været marginale. Havde vi ikke haft tilvæksten i den offentlige sektor havde arbejdsløsheden været endnu højere, end den beklageligvis allerede er. Øget offentligt personaleforbrug kræver kun en begrænset import af kapitalgoder, og merudgifterne til de flere offentligt ansatte vender hurtigt tilbage som omsætning i samfundet.

Det er næppe i sig selv et problem at have en stor offentlig sektor. Problemet er, om denne sektor – nu og i fremtiden – er i stand til at producere de varer og tjenester, som vi ønsker og til en pris, vi vil betale. Holdningen er tilsyneladende, at mange ikke via skatterne er villige til at betale mere. Spørgsmålet er så, om de samme mennesker er villige til reelt at skrue forventningerne til service ned – eller om vi kan vinde så meget ind ved rationalisering og effektivisering, at vi kan opretholde et i det mindste ikke ringere serviceniveau for de penge, vi er vant til at bruge.

Langt den største del af den offentlige sektors udgifter er lønninger. Forudsatte man en fastlåsning af det offentliges personaleforbrug, vil det i løbet af få år blive nødvendigt med omprioriteringer indenfor hele sektoren. Det ville sikkert også indebære, at nogle personalegrupper, hvor omskoling til nye funktioner ikke var mulig, måtte se sig fritstillet, som det så skånsomt hedder for at give plads til folk med andre kvalifikationer.

Det er der ikke noget galt i. I det kapitalistiske samfund er arbejderens defineret som en person, der lever af at sælge sin arbejdskraft – og arbejdsgiveren som den, der køber den arbejdskraft han har brug for. At stat og kommune som arbejdsgivere skulle afvige væsentligt fra dette mønster, ser jeg ingen grund til. Får vi en offentlig sektor, hvor de ansatte forventer at sidde i samme embede til de bliver pensionerede, vil sektoren enten sande til meget hurtigt, eller også vil den vokse uhæmmet. Den offentlige sektor må derfor i lighed med den private gennemgå en løbende fornyelsesproces.

Det er i den sidste ende et politisk ansvar at skære – eller hvad der er mere præcist, standse væksten og foretage de nødvendige omprioriteringer. Men kan politikere det? Og hvem skal vi spørge til råds med hensyn til, hvordan vi skal gøre? Eksperterne? Det vil ofte netop være

dem, hvis ekspertise man er i tvivl om, og hvis sektor skal reduceres, og de vil uvægerligt skyde klienterne, patienterne eller de uundværlige funktioner frem foran sig for at forhindre ikke alene en reduktion men selv en reduktion i sektorens vækst.

Der er for mig ikke tvivl om, at det er politikerne, og dem alene, der har ansvar for at dæmme op for bureaukratiseringen af den offentlige sektor. Med stadig flere eksperter, behandlere, kontrollanter, vil der i en stagnerende sektor blive mindre og mindre til den enkelte syge, arbejdsløse, gamle, handicappede eller studerende. Det, vi må overveje, er, om vi kan lave et system, der gør det muligt for os at måle præstationerne i den offentlige sektor og samtidig betrygge de ansatte. Når vi har villet spare – eller omprioritere – i den offentlige sektor, har vi hidtil kunnet vælge mellem to principielt forskellige metoder. Den ene kan vi kalde ostehøvlsmetoden. Man reducerer lidt over hele feltet. Den anden kan vi kalde lagkagemetoden – d.v.s. at man skærer større veldefinerede stykker ud og eliminerer dem.

Den første metoder kender vi til bevidstløshed. Det er den, det ender med i alle politiske forlig, og som alle regeringer benytter. Med dybsindige rynker siger en alvorfuld minister, at nu skal vi spare så og så mange milliarder. Hvor? Spørger den forventningsfulde offentlighed. Næste svar har så i en række år været, at vi reducerer rammerne på alle aktiviteter med 2-3 pct. Besparelserne rammer i flæng. Vigtige sektorer, som vi skal bygge vor fremtid på, rammes i samme grad som mindre vigtige sektorer. For nogle aktiviteter betyder besparelserne, især hvis de gentages år efter år, at kun en tom skal bliver tilbage til sidst uden reelt liv. For andre sektorer betyder nedskæringerne, at livet opretholdes i form af funktioner, men at de unægtelig bliver noget stillesiddende, fordi de midler, som det tilbageblevne personale skulle anvende til aktiviteter, er borte. Enhver interessegruppe gør, hvad den kan for at forhindre forandringer ved at vise fru Hansen frem: »Se, I kan da ikke mene, at dette skal ramme stakkels fru Hansen!«. Den danske sygehusplanlægning har i de seneste år konstant været badet i gråd.

Det besværlige, vi skal til i 80'erne og 90'erne, er, at omprioriteringer nødvendigvis, hvis vi skal bevare en effektiv offentlig sektor, i højere grad må ske ved lagkagemetoden, og at vi her har ringe hjælp af de mange højt specialiserede eksperter, som ud fra en dybtgående, men

snæver viden om en enkelt sektor i samfundet, drejer om sin egen akse. Det er manglen på overblik, forståelse for sammenhænge, som er problemet såvel i den offentlige som i den private sektor, når enhederne når over en vis størrelse.

Omprioriteringer og nedskæringer baseret på en overordnet behovsvurdering vil også kunne medføre, at man bliver nødt til at nedlægge aktiviteter, som isoleret set er effektive nok. Effektiviteten i den enkelte offentlige sektor, er altså ikke det eneste kriterium for, om den fortsat skal eksistere.

Et helt andet problem er, hvorledes vi sikrer effektiviteten i de sektorer, som fortsat skal bestå, og som måske endda skal ekspandere. Der er i dag en række tjenester, som vi ikke kan undvære, og hvor undersøgelser har påvist, at tilsvarende privatorganiserede tjenester er væsentligt billigere. Er det tilfældet, så lav dem private. Det maner unægtelig til eftertanke, når en dansk undersøgelse fornylig har vist, at med samme serviceniveau er det langt billigere for en kommune at benytte Falck til brandslukning end at have et offentligt brandvæsen. En del af forklaringen ligger tilsyneladende i en mere fleksibel udnyttelse af mandskabet, en hurtigere beslutningsproces, og større frihed ved anskaffelse af ny teknologi. At det offentlige sætter rammerne for et samfundsmæssigt gode og finansierer det via skatterne, behøver ikke nødvendigvis at betyde, at det skal ske ved offentlig produktion.

Omvendt er der heller ingen grund til det traditionelle hysteri over statslig eller kommunal produktion, der konkurrerer privatejede ud. Man kan antagelig finde flere eksempler på, at offentlig produktion og produktudvikling er blevet standset af hensyn til mulige skadevirkninger på et tornerose-slumrende privat næringsliv, end på at private kan udføre opgaver bedre og billigere end det offentlige. Lad os derfor få en mere afslappet, mindre nærtagende holdning til offentlig eller privat produktion.

Hvis offentlige og private virksomheder kan få lov hver for sig at løse de opgaver, der er bedst til, uden ideologisk indblanding, kan man for min skyld gerne udbyde hele den offentlige sektor i licitation til private virksomheder. Selv om vi gjorde det, er jeg sikker på, at meget store dele ikke ville være attraktive, og derfor under alle omstændigheder ville forblive i offentligt regie, fordi de simpelthen er for besværlige at have med at gøre. Der er overordnede hensyn, der sætter grænser for,

hvor effektiv vi ønsker, at den offentlige sektor skal være. Vi forlanger fx. – med rette synes jeg – at der skal være transportmuligheder også på tidspunkter, og til steder hvor det giver underskud at køre. Der skal være uddannelses- og plejetilbud, nogenlunde hvor folk bor, også selv om det ville give bedre økonomi at samle tilbuddene og flytte rundt med menneskene. Alt dette koster, men er nødvendigt for en rimelig ligestilling i samfundet. Solidaritet kalder vi det i mit parti.

Solidaritet med de svage i samfundet må også vise sig ved, at vi sikrer en anstændig indkomstoverførsel til de underprivilegerede – til de syge, gamle, arbejdsløse og fattige. Det er nødvendige omkostninger for at bevare en politisk stabilitet, uden hvilken det ville være ringe bevendt med effektivitet både inden for den private og den offentlige sektor.

Den offentlige og den private sektor er i dagens Danmark knyttet uløseligt sammen, og forbindelserne og den gensidige afhængighed vokser, hvad enten man ønsker det eller ej. Det betyder, at en lang række aktiviteter i den offentlige sektor er en nødvendig forudsætning for, at den private sektor kan fungere effektivt. Det danske erhvervsliv er i forhold til vilkårene for erhvervslivet i andre lande utroligt forkælet. Da erhvervslivet havde brug for kvindelig arbejdskraft, byggede det offentlige omkostningsfrit for den private sektor børneinstitutioner. Da det ikke var tilstrækkeligt til at dække behovet, åbnedes for indvandring af gæstearbejdere, og det offentlige påtog sig – gratis for erhvervslivet – samtlige omkostninger ved integration af gæstearbejderne og deres familier i samfundet. Det kostede – og koster stadig mange penge – også i dag, hvor erhvervslivets behov for gæstearbejdernes arbejdskraft er reduceret. Det er naturligvis penge, som vi må betale som led i en solidarisk politik, men der er også tale om, at lønmodtagerne gennem skatterne giver en stor indirekte støtte til erhvervslivet.

Listen over direkte og indirekte støtte til erhvervslivet kan let gøres meget længere. Erhvervslivet får stillet gratis uddannet arbejdskraft af usædvanlig høj standard til fri disposition. Vi har et veludbygget offentligt social- og sundhedsvæsen, som tager sig af de erhvervsskader, arbejdskraften pådrager sig. Vi har et veludbygget transport- og kommunikationssystem. Det svenske erhvervsliv betaler i dag en 40 pct. løn-skat til staten som sit bidrag til sådanne udgifter. De danske erhvervs-

organisationer bør nok tænke sig noget bedre om, i stedet for automatisk at kræve indskrænkninger i den offentlige sektor.

Den samfundsmæssige effektivitet er imidlertid ikke bare gjort med, at vi i dagens situation søger at få størst muligt udbytte af skattekrone. Ligesom private virksomheder ikke kan hvile på laurbærrene, selv om de har nogle gode produkter, der for tiden sælger godt, således må også staten i sin politik være fremadrettet. Vi bør ikke alene i vor erhvervspolitik men også generelt i samfundet satse på, at vi over en bred front er parate til hurtige omstillinger.

Midlerne til at opnå fleksibilitet er gammelkendte. Det er at satse på uddannelse – både grunduddannelse og tilbagevendende uddannelse. Det er at satse på forskning, udvikling og innovation. En forudsætning for samfundsmæssig fleksibilitet er også at bremse vanetænkningen og nedbryde skrankerne mellem den private og den offentlige sektor. Også inden for den private sektor er service blevet et vigtigt produkt. Et af vores vigtigste eksportpotentialer kunne blive know-how om servicevirksomhed, udvikling af programer og sprog til den nye informationsteknologi: Eksport af vor viden om opbygning af et velfærdssystem, ofte kombineret med en eksport af de fysiske rammer i form af bygninger og udstyr. Udvikling af systemeksporten er et område, hvor vi kunne nå en samlet langt større samfundsmæssig effektivitet ved at lade det offentlige og den private sektor gå hånd i hånd. Det betyder også, at mange hellige ideologiske køer må slagtes, navnlig i erhvervsorganisationerne, men det er på høje tid at gå i gang.

En forudsætning for en positiv indstilling til forandringer i samfundet er, at befolkningen ikke er angst for forandringer. Vi må sørge for, at trygheden i tilværelsen og fortrostheden til livet ikke er afhængig af, at alt forbliver, som det altid har været. Villighed til forandring forudsætter bl.a. tryghed for, at nettet nok skal bære, hvis man falder. Piller vi for meget ved det sociale sikkerhedsnet, enten ud fra kortsigtede besparelseshensyn eller endnu værre – ud fra en antagelse af, at egentlig er det nok de arbejdsløse selv, der er skyld i miseren, gør vi samfundet stivere og mere tillukket, end det behøvede at være. Tilbyder vi ikke effektive voksenuddannelsesprogrammer med løn under uddannelse, således at uddannelse ikke medfører en væsentlig social nedtur, låser vi arbejdskraften fast. Indfører vi med andre ord et socialt system, der ikke bygger på solidaritet med de svage, som vi hidtil har stræbt efter,

men vender tilbage til fattiggårdsmentalitet, hvor socialhjælpen i første række skal virke afskrækkende, så vil vi meget snart opleve et tilsandt samfund, hvor store befolkningsgrupper og store dele af erhvervslivet med næb og klør vil kæmpe imod enhver forandring, selv til det åbenlyst bedre. Et effektivt samfund er et åbent, demokratisk og trygt samfund, med indbygget solidaritet og dermed villighed til forandring.