

Den offentlige sektors organisation

Olaf Johansen, pensioneret økonomichef fra Ministeriet for Grønland

1. Indledning

Den offentlige sektor i Danmark har mange tusinde forskellige opgaver i flere tusinde institutioner. F.eks. i statslige, amtskommunale, kommunale og fælleskommunale institutioner, andelsselskaber, aktieselskaber, selvejende institutioner, foreninger, arbejdsløsheds-kasser, fonde og lignende.

En rationalisering af arbejdet i den offentlige sektor kan ske på mange måder. En af de vigtigste er efter grundige undersøgelser, overvejelser og debat at fordele opgaverne mere hensigtsmæssige bl.a. ved:

- en ændret fordeling af de overordnede opgaver mellem de forskellige ministerier (afsnit 2)
- en ændret fordeling af opgaverne inden for de enkelte ministerier og deres institutioner (afsnit 3)
- en sammenlægning af offentlige institutioner (afsnit 4)
- en ændret fordeling mellem central og decentral administration (afsnit 5)
- en ændret fordeling mellem den offentlige sektor og den private sektor (afsnit 6).

2. Fordelingen mellem ministerierne

I mange tilfælde involverer lovgivningen og administrationen af de enkelte sager flere ministerier (inkl. underinstitutioner). Praksis viser, at dette ofte besværliggør, forsinker og fordyrer både lovgivningen og administrationen væsentligt samt forflygtiger ansvaret. Ud fra et rationelt synspunkt bør både lovgivningen og de enkelte sager fordeles således mellem ministerierne, at det i størst muligt omfang bliver overflødigt at forelægge lovudkast og enkeltsager for andre ministerier for at sikre den nødvendige koordinering. Dette er specielt vigtigt, når ministerierne ledes af ministre med forskellige politiske synspunkter. Det vil dog aldrig være muligt at fordele opgaverne, så man helt undgår koordineringsproblemer mellem ministerierne.

Ved en gennembladning af bl.a. finansloven og anmærkningerne hertil, Hof- og Statskalenderen og Ministeriernes telefonbog kommer man i virkelig mange tilfælde i tvivl om de enkelte ministeriers arbejdsopgaver og målsætninger og om arbejdsopgaverne er hensigtsmæssigt fordelt mellem ministerierne.

Er det f.eks. hensigtsmæssigt:

- at børnefamilieydelse (ca. 2,7 mill. udbetalinger årligt) hører under Skatteministeriet, mens børnetilskud (ca. 0,5 mill. udbetalinger årligt) til de samme familier hører under Socialministeriet?
- at næsten ens efteruddannelseskurser udbydes af både Arbejdsministeriet (på arbejdsmarkedsuddannelsescentre) og Undervisningsministeriet (på handelsskolerne og de tekniske skoler)?
- at levnedsmiddellovgivningen og levnedsmiddelkontrollen er fordelt på Landbrugsministeriet, Fiskeriministeriet og Sundhedsministeriet?
- at lovgivningen om kreditforeninger hører under Boligministeriet, mens lovgivningen om pengeinstitutter og forsikringsselskaber hører under Industri- og Samordningsministeriet?
- at Arbejdsskadestyrelsen hører under Socialministeriet, mens Arbejdstilsynet, der medvirker til at forebygge skaderne, hører under Arbejdsministeriet?
- at Christiansø i henhold til nogle meget gamle bestemmelser hører under Forsvarsministeriet (sociale udgifter dog under Socialministeriet) og ikke under en nordbornholmsk kommune og hermed under Indenrigsministeriet?
- at Hovedstadens Udviklingsråd hører under Statsministeriet og ikke under Indenrigsministeriet?
- at Statens Indkøb hører under Finansministeriet og ikke under Industri- og Samordningsministeriet, som ellers varetager handel og EU's regler for offentlige indkøb?
- at bygningsfredning hører under Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen) og ikke under Kulturministeriet (Nationalmuseet)?
- at et stort antal erhvervsfremmeordninger (omkring 140) er spredt på en halv snes forskellige ministerier i stedet for at være samlet i ét ministerium?

at fem ministerier har bevillinger til arbejdet med flygtninge og indvandrere?

at Miljøministeriet varetager miljømæssig bistand til Østeuropa i stedet for Ministeriet for Udviklingsbistand, der ellers varetager bistand til østlandene?

at Miljøministeriet varetager det miljømæssige arbejde i stedet for ressortministerierne?

Der er vistnok aldrig foretaget en undersøgelse af fordele og ulemper ved en anden fordeling mellem ministerierne af statens mange tusinde overordnede opgaver. Måske på grund af beskeden politiske interesse herfor. Eller måske fordi man på forhånd har opgivet at kæmpe mod en forventet åben eller skjult modstand fra bl.a. ministerier og ministre, som skal afgive arbejdsområder. Blandt andet ved systematisk at indsamle oplysninger om de virkelige mange opgaver, der vedrører flere ministerier, og ved at sammenligne med opgavefordelingen mellem ministerierne i andre lande, ville man utvivlsomt få inspiration til forskellige andre fordelinger af opgaverne i Danmark, som væsentligt reducerer behovet for forelæggelser af lovudkast og enkeltsager for andre ministerier. Samtidigt ville det antagelig vise sig fordelagtigt at reducere vore 24 ministerier (22 ministre) til færre ministerier ligesom i de fleste vesteuropæiske lande.

Er det f.eks. hensigtsmæssigt:

at have både et Energiministerium og et Miljøministerium (energi og miljø er jo to sider af samme sag)

at have et Landbrugsministerium, et Fiskeriministerium og et Industri- og Samordningsministerium i stedet for ét fælles erhvervsministerium?

at have både et Finansministerium og et Økonomiministerium?

at have et særligt Ministerium for Kommunikation og Turisme i stedet for at fordele opgaverne på de øvrige ministerier?

at have et særligt Forsikringsministerium i stedet for at fordele opgaverne på de øvrige ministerier?

Statsministeren har i henhold til grundlovens § 14 ret til uden lovændringer at oprette og nedlægge ministerier og fordele »forretningerne« mellem dem. Selv om der er stort behov for en langt bedre koordinering af centraladministrationens opgaver og hermed også for at undgå kompetence- og ansvarsproblemer mellem ministerierne, vil det dog være urealistisk at forvente, at en statsminister ved regeringsdannelse, som normalt skal ske hurtigt, altid vil prioritere en rationel fordeling af opgaverne højere end en politisk hensigtsmæssig fordeling. Dette gælder også, selv om det er betydeligt lettere at flytte opgaver mellem ministerierne og nedlægge eller oprette ministerier i forbindelse med en regeringsdannelse end på et senere tidspunkt.

Men mon ikke alle fremtidige statsministre i et vist omfang vil tage hensyn til forslag til en mere rationel fordeling af opgaverne, hvis der forelå en grundig, kritisk og systematisk undersøgelse af statens mange opgaver med alternative skitser til grupperinger af samhørende arbejdsopgaver og skitser til samling af grupperne i færre ministerier?

3. Fordelingen inden for ministerierne

Ligesom fordelingen af opgaverne mellem ministerierne er fordelingen af opgaverne indenfor de enkelte ministerier og deres mange underinstitutioner (statsvirksomheder, direktorater, inspektorater, styrelser, kontrolvirksomheder, tilsyn, undervisnings- og forskningsinstitutioner, råd, nævn etc.) ofte historisk bestemt, og ofte er afgrænsningen af de enkelte opgaver mellem institutionerne uklar.

For bl.a. at undgå dobbeltarbejde og kompetenceproblemer er det vigtigt, at opgavefordelingen mellem de enkelte ministeriers departement og de enkelte underinstitutioner og mellem disse indbyrdes bliver så klar som overhovedet muligt. Blandt de væsentlige måder at løse dette problem på er dels at delegerede beføjelser og ansvar fra departementerne til institutionerne og dels at sammenlægge de mange ofte små institutioner. Her ved opnås også stordriftsfordele som specialisering, standardisering, mekanisering eller automatisering, et bedre overblik både for topledelsen og brugerne samt udjævning af spidsbelastninger og tomgang. Sådanne ændringer er i de senere år gennemført i et vist omfang i f.eks. Industri- og Samordningsministeriet og Landbrugsministeriet og bør utvivlsomt også gennemføres i andre ministerier.

For at opnå yderligere stordriftsfordele vil det i en del tilfælde også være hensigtsmæssigt at lægge ensartede institutioner sammen. F.eks. vore 82 byretter og en række af vore ca. 1.300 postkontorer. Og som et ganske lille eksempel kan nævnes, at det måske ville være hensigtsmæssigt, hvis Rigsrevisionen og Statsrevisoratet, der begge yder Folketingets statsrevisorer bistand, blev slået sammen. Måske kunne Udenrigsministeriets næsten 100 repræsentationer også reduceres ved samarbejde med de øvrige nordiske lande eller eventuelt med andre EU-lande. Måske burde man også overveje, om det er hensigtsmæssigt som nu, at små kollegiale råd og nævn undertiden også har egen selvstændig administration.

Det enkelte ministerium bør have en så god kommunikation og koordinering mellem departement og institutioner, at det hurtigt kan ændre målsætning, planlægning, opgavernes fordeling, antal institutioner m.v. i overensstemmelse med ændrede politiske signaler og ændringer i arbejdsomfang. Ligesom de

store erhvervskoncerner bør det enkelte ministerium både udadtil og indadtil fungere som en samlet naturlig enhed for herved bl.a. bedre at kunne opfylde dets mål og begrænse anvendelsen af ressourcer.

Indenfor de enkelte departementer og institutioner vil der ligeledes i en del tilfælde utvivlsomt være stordriftsfordele ved i videre omfang end nu at sammenlægge de ofte små kontorer, sektioner m.v. og ved at gøre den interne organisation mere »flad«.

4. Sammenlægning af offentlige institutioner

Udover mulighederne for at sammenlægge ministerier og statsinstitutioner kan f.eks. også rejses følgende spørgsmål:

Er det hensigtsmæssigt med ca. 40 arbejdsløshedskasser med ikke færre end ca. 1500 afdelingskontorer til at administrere udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn (administrationen koster medlemmerne ca. 2 milliarder kroner årligt)? Mon ikke vore 275 kommuner, der allerede administrerer bl.a. sygedagpenge, bistand til ikke-arbejdsløshedsforsikrede og supplerende bistand til nogle af de arbejdsløshedsforsikrede ville kunne klare administrationen bedre og billigere?

Og er det til varetagelsen af levnedsmiddelkontrollen nødvendigt og hensigtsmæssigt med 38 fælleskommunale levnedsmiddellaboratorier, 3 statslige og 11 private udover en række erhvervsvirksomheder med egne laboratorier (betænkning nr. 1217 om Modernisering af Levnedsmiddelkontrollen i Danmark)?

Er det endvidere hensigtsmæssigt, at den offentlige pensionsadministration udover nogle departementer er fordelt på bl.a. kommunerne (folkepension, førtidspension, del-

pension), statsamterne (visse sager om førtidspension), arbejdsløshedskasserne (efterløn), Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP-ydelser), Statens Regnskabsdirektorat (stats-tjenstemandspensioner) og en række nye administrationsorganer for de meget omfattende pensionsordninger for arbejdsmarkedet? Allerede nu får flere hundredtusinde pensionister månedligt deres offentlige pension fra 2 eller 3 forskellige administrationsorganer foruden fra private pensionsordninger. Det må være muligt, og administrativt fordelagtigt, at koordinere og forenkle lovbestemmelserne, så beregningerne, udbetalingerne, skatteopgørelserne m.v. af pensionerne sker fra ét eller i hvert fald fra færre administrationsorganer og fra ét fælles edb-system.

Da staten yder meget store tilskud (f.eks. 100 pct. til seminarier, handelshøjskoler og teknika) til et meget stort antal selvejende institutioner under mange ministerier, ville det være naturligt at undersøge, om der også kunne opnås fordele ved sammenlægninger af disse. Undervisningsministeriet yder således 9 milliarder kr. i årligt tilskud til ca. 620 selvejende institutioner (De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning 11/90 om selvejende institutioners retlige stilling). En sammenlægning af f.eks. nogle af vore mange tekniske skoler, handelsskoler og arbejdsmarkedsuddannelsescentre ville antagelig give bedre undervisningstilbud, højere belægningsprocenter, bedre udnyttelse af lokaler og udstyr samt besparelser. Tilsvarende gælder nok også for de mange oplysningsforbund, aftenskoler m.v. i de enkelte kommuner.

Der kan også ske en meget væsentlig reduktion af antallet af offentlige institutioner, hvis man som foreslået af bl.a. tidligere statsminister Poul Schlüter nedlægger vore 14 amtskommuner, der nu beskæftiger omkring 150.000 hel- og deltidsansatte medarbejdere. Amtenes nuværende arbejdsopgaver omfatter bl.a. sygehusvæsenet (største opgave), sygesi-

kring (praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, medicin m.v.), sociale rådgivningscentre, dag- og døgninstitutioner for børn og unge, institutioner for voksne med handicap, plejehjem, revalideringsinstitutioner, forsorgshjem, gymnasier, HF-undervisning, enkeltfagsundervisning, specialundervisning for børn, voksne og indvandrere, vejvæsen, kollektiv trafik og miljø. De mange amtskommunale opgaver må så overtages af staten, kommunerne eller eventuelt private virksomheder, hvilket antageligt i ret vidt omfang kan ske ved sammenlægninger med og udvidelser af allerede eksisterende institutioner. Herved opnås bl.a. en mere overskuelig offentlig administration, bedre koordinering, stordriftsfordele, ét skatteudskrivende led færre og afskaffelse eller reduktion af uheldige refusionsordninger.

For at styrke kommunale muligheder for overtagelse af amternes opgaver vil der formentlig frivilligt ske en række sammenlægninger af kommuner og hermed en yderligere reduktion af antallet af offentlige institutioner med de fordele, der knytter sig hertil. Afskaffelsen af amterne og sammenlægninger af kommunerne vil alt andet lige også reducere antallet af lokalpolitikere og kan indebære politiske magtforskydninger.

I øvrigt har mange kommuner i de senere år i ret vidt omfang reduceret antallet af udvalg og forvaltninger bl.a. ved sammenlægninger af socialudvalg og udvalg for undervisning og kultur eller ved overflytning af børneområdet til udvalget for undervisning og kultur (bl.a. Henrik Larsen: Nye organisationsformer i kommunerne. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1993/2).

5. Fordelingen mellem central og decentral administration

Samtidigt med at ændre fordelingen af vore offentlige opgaver og sammenlægge eller

nedlægge ministerier, institutioner, amter, kommuner m.fl. bør man overveje, om opgaverne bør løses centralt med de fordele, det giver (f.eks. stordrift, specialisering og ensartethed), eller decentralt med de fordele, det giver (f.eks. lokalkendskab, lettere personkontakt og fremme af nærdemokrati). Politikerne må efter en grundig kortlægning af problemerne tage stilling til dette svære valg, der ikke alene er et rationaliseringsproblem, men i høj også et politisk problem. Selv om Danmark iflg. Moderniseringsredegørelsen af 1992 er det land i verdenen, som har den mest decentraliserede offentlige sektor, bør centraladministrationen måske yderligere »slankes«.

Efter nærmere undersøgelser og overvejelser vil man måske finde, at det er muligt med yderligere decentralisering af beføjelser f.eks. økonomiske beføjelser. Hvorfor får f.eks. de fleste statsinstitutioner ikke samme økonomiske beføjelser og ansvar som f.eks. statsvirksomhederne? Praksis vil sikkert vise, at giver man institutionerne større beføjelser og ansvar, »vokser« de med den større tillid.

Politikerne må også tage stilling til, om den decentrale administration bør varetages af statsinstitutioner (politi- og dommerkontorer, told- og skatteregioner, statsamter, postkontorer, embedslægeinstitutioner etc.) eller af kommunkontorer og deres underinstitutioner eller fællesinstitutioner. Som et enkelt men næppe typisk eksempel kan nævnes skatteligningen af personer og selskaber. Mon ikke den ville blive mere effektiv, ensartet og retssikker, hvis den overgik fra kommunerne til regionale statsinstitutioner, der ikke skal være bange for, at store skatteydere på grund af god ligning flytter til en anden kommune?

I de senere år er kommunerne i vidt omfang overgået til målstyring og har decentraliseret beføjelser vedrørende bl.a. økonomi og personale fra udvalg og forvaltninger til de enkelte

institutioner og deres eventuelle bestyrelser. Herved formindskes kommunalpolitikernes indflydelse på den daglige administration, og institutionerne kommer til at ligne selvejende institutioner med faste tilskud. Samtidigt får institutionernes medarbejdere måske et mere udfordrende arbejde og bliver måske også mere omkostningsbevidste.

6. Fordelingen mellem den offentlige sektor og den private sektor

Den sidste Schlüter-regering lagde stor vægt på, at de offentlige institutioner blev »slanket«, hvis deres opgaver kunne løses billigere af private virksomheder efter licitation. Kan man sikre kvaliteten og priserne på lidt længere sigt, vil det normalt være fornuftigt at vælge den billigste løsning efter licitation. For at opnå størst mulig konkurrence bør licitationerne selvfølgelig altid være åbne for reelt omkostningsdækkende tilbud også fra de udbydende institutioner selv og fra andre offentlige institutioner. F.eks. fra sygehuse og gymnasier på tværs af amtsgrænser, fra kommunale vuggestuer, børnehaver, skoler og plejehjem på tværs af kommunegrænser og fra Hovedstadens Trafikselskab og DSB's rutebildektion for betjeningen af hovedstadens og andre kommuners buslinjer. Det er meningsløst, hvis kommunalfuldmagten skulle hindre den bedste og billigste løsning.

Efter mit skøn ville Schlüter-regeringen nok have opnået større »slankninger« og besparelser, hvis man i stedet for udliciteringer blot havde krævet, at de enkelte institutioner altid skulle debiteres for alle omkostninger ved deres drift. Herved ville man få mere retvisende regnskaber for den enkelte institution, for dens enkelte opgaveområder og for omkostninger pr. sag, patientsag, elev eller lignende. Der er stort behov herfor, da offentlige institutioner i deres budgetter og regnskaber ofte ikke medtager store beløb til afskrivninger og forrentning af investeringer i anlæg,

forrentning af driftskapital m.v. De mere retvisende regnskaber ville give et rigtigere og mere direkte grundlag for overvejelser om behov for licitation, for Folketingets og kommunalbestyrelsernes bevillingsgodkendelser og for institutionernes takstfastsættelser, omkostningsrefusioner og lignende. Endvidere ville institutionernes medarbejdere, politikerne og offentligheden af regnskaberne og budgetterne kunne se de reelle og højere omkostninger og hermed få et stærkere incitament til rationaliseringer og besparelser.

En anden måde at »slanke« den offentlige sektor på er at overdrage offentlige opgaver til aktieselskaber, der for statslige opgaver så normalt vil gå udenom finansloven og Folketinget. Som eksempler fra de senere år på samfundsøkonomiske meget betydningsfulde overdragelser kan nævnes Dansk Olie og Naturgas, Københavns Lufthavne, Storebælts- og Øresundsforbindelserne, TeleDanmark, Girobank, Datacentralen og EKR (Eksportskreditsrådets kommercielle virksomhed). Inden længe får vi måske også 3 DSB-statsaktieselskaber for henholdsvis rederi, busser og rejsebureauer.

Statsaktieselskaber og andre selskabsformer (f.eks. Danmarks Radio, der er en »selvstændig offentlig institution«) kan imidlertid også drives forretningsmæssigt og konkurrencedygtigt som almindelige statsvirksomheder over finanslov og Folketing, hvis de ønskede og politisk godkendte ekstra dispositionsfriheder af den ene eller anden slags blot nævnes i anmærkningerne til finansloven.

Af samfundsmæssige fordele herved kan bl.a. nævnes bedre økonomisk overblik over de samlede statslige opgaver, bedre styring af løn- og ansættelsesvilkår, større sikkerhed for at arbejdet ikke går i stå under arbejdskonflikter, bedre muligheder for samfundsøkonomisk prioritering af større anlæg, billigere lånoptagelser, bedre samarbejde og koordi-

nering med statsadministrationen i øvrigt, sikkerhed for at monopolfordele tilfalder det offentlige og ikke mindst større åbenhed for kritik og mere demokratisk kontrol med arbejdsopgaver, takstfastsættelser, licitationer, planlægning, investeringer, driftsbudgetter, regnskaber m.v. Efter mit skøn synes der således normalt ikke at være fordele ved at erstatte statsvirksomheder med statsaktieselskaber. Er det specielt for at få en bestyrelse eller lignende er der også mulighed for at knytte en sådan til en statsvirksomhed. Hvis hensigten med oprettelsen af statsaktieselskaber kun er at lette et senere salg af aktierne, jf. Statsanstalten for Livsforsikring, kan en overgang til statsaktieselskab dog være hensigtsmæssig.

I nogle tilfælde vil det nok være hensigtsmæssig i videre omfang end nu at flytte offentlige opgaver eller ressourcer til nyoprettede selskaber mellem det offentlige og private virksomheder til udvikling, salg og systemeksport af offentlig viden og erfaring med f.eks. miljøkontrol, forureningsbekæmpelse, bortskaffelse af affald, fødevarekontrol, byggeri, vejanlæg, personnummersystem, skatte- og afgiftskontrol, sociale problemer og hjælpemidler til ældre og handicappede.

I stedet for overdragelse af offentlige opgaver til eller samarbejde med den private sektor kan det i enkelte tilfælde måske være fordelagtigt at gå den modsatte vej. F.eks. vil én offentligt administreret arbejdsskadeforsikring ligesom i mange andre lande nok give en billigere administration og hermed lavere præmier end dem, de forsikringspligtige arbejdsgivere nu må betale til deres indbyrdes konkurrerende private forsikringsselskaber.

7. Afslutning

En gennemførelse af forannævnte og lignende muligheder for en mere hensigtsmæssig fordeling af vore offentlige opgaver og sammen-

lægninger af offentlige institutioner vil utvivlsomt bl.a. give en bedre og hurtigere service, reducere behovet for medarbejdere, give væsentlige besparelser og gøre mulighederne for andre former for rationaliseringer større. Samtidig vil der dog opstå en del overgangsproblemer og måske også midlertidige ekstraomkostninger på grund af bl.a. forskellige institutionskulturer, flytteudgifter og ændringer i edb-systemer. De bør dog med lidt god vilje og samfundssind kunne løses, så den offentlige sektor opnår en bedre organisation.

Ønsker regeringen, som nævnt i »Nyt syn på den offentlige sektor«, at udvikle den offentlige sektor til en af verdens bedste, er det imidlertid ikke nok med en bedre offentlig organisation. Der må mere til. Vi må også stræbe mod bl.a. klarere politiske målsætninger, klarere adskillelse mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt, mindre administrationskrævende lovgivning, mere retvisende budgetter og regnskaber og bedre forretningsgange herunder bedre edb-systemer og blanketter. Endvidere må vi stræbe efter udbygning af dialog mellem ledelse og medarbejdere, væsentligt flere beføjelser og større ansvar til de enkelte institutioner, fællesindkøb for alle offentlige institutioner, ydelse af tilskud efter objektive kriterier i stedet for refusioner samt ikke mindst stræbe mod stadig dygtigere, mere målbevidste og mere engagerede ledere og medarbejdere.