

NTL-konferansen

Produktivitet og kvalitet i staten

Sørmarka

11. - 13. mars 2015

Andreas Hompland:

MODERNISERING PÅ NORSK

Sideblikk på offentlig effektivisering

God morgon

Gode tjenestemenn av begge kjønn

Det er sagt mye og vettugt om velferd og kvalitet, effektivitet og produktivitet her dei to første dagane av konferansen, og meir blir det utover dagen. Så eg har lite saklig opplysande å leggja til. Derfor kan eg bare koma med noen sideblikk, snakka om noe anna, eller i alle fall i utkantane av det same, og på ein annan måte. Og så har eg same allergi som Kalle Moene - mot PowerPoint, så nå blir det bare ord.

Det har også noe med sjangeren kåseri å gjera. Det er å gå litt i sirklar utanom og rundt temaet. Den gamle meister Ivar Eskeland kalla det "revelusking" og omsette til slowfox på engelsk.

Det eg vil snakka om, er forholdet mellom å vera i bevegelse og å sidde stille - eventuelt for å sjå på månen.

Eg var nylig vore i Marokko. I dalstrøka innafor kysten Agadir - Casablanca. Der landsbyane sto modell for Thorbjørn Egners Kardemomme by. Nærmare bestemt ved Essouria, eller litt aust for Mogador, for dei som minnest Kaptein Sorte Bill. Han som røva skatten på den spanske gullfregatten som blei tatt i 1508. Dengang sloss de hele natten, men til slutt så fikk de tatt den, å da skal jeg si at det var gull ombord. Å hei fadderi og fadderullan dei. Å hei fadderi og fadderullan dei.

Piratane arbeidde altså hardt og effektivt, og utbyttet var stort. Så ein må vel kunna seia at produktiviteten var høg. Og gevinsten. Slik den ofte er når det er snakk om sjørøveri, sosial dumping, røvarcapitalisme og annan primitiv akkumulasjon.

Det som slo meg i områda aust for dagens Mogoador, var at folk sad veldig mye. Menn i deira beste og mest produktive alder. Ved kafebord, i husveggar, i olivenlundar og under Argantre. Og sektoren såg veldig privat ut. Av og til sat dei mens sauere og geiter beitte omkring. Andre gonger bare sad dei. Det såg ut som om dei kvilte eller venta. Utan at noen peikte på kva dei skulle gjera. Sad, gjorde dei i alle fall.

Men ettersom arbeidsledigheta i Marokko ikkje er meir enn 9 prosent, må dei ha vore statistisk sysselsette på eit eller anna vis. Både slækk og knapphet på same tid, antakelig.

Der aust for Mogador var det litt som i den sørlandske kilde-mytologien i tradisjonen etter fiskeren Markus, slik den blei utlagt av radiolegenden Julius Hougen, han som sat i studio og banka i bordet og "Nå sidder vi her i sjekta og tøffer udover fjorden.

Hans formulering om den sørlandske eksistensen var: "Noen gangen sidder æ her og tenker. Og noen ganger sidder æ bare her.

Og så kunne han ha ubrodert det vidare: Med når æ bare sidder her for å sidde, da prøver æ å sidde sånn at det ser ud som æ tenker. For da trenger æ ikke forklare mæ dersom det skulle komme noen fra kommunen eller kommisjonen forbi. Om dæ kommer noen østlendinger, kan æ jo si at æ sidder her og soler mæ. Å har god samvittighed. Det er jo heilt bortkasta, men dæ synes ikke østlendingane. De mener jo at å sole sæ er et godt liv, selv om de ikke gjør noe nyttig.

-- --

Det såg ikkje så veldig produktivt ut der aust for Mogador. Eller på trammen hos fiskeren Markus. Om dei sad fordi dei ikkje hadde noe anna å gjera. Eller fordi det er ein livskvalitet i seg sjøl å sidde og sjå på nymånen eller utover havet og la tankane arbeida.

Men på de andre sida: Når produktiviteten er så låg, er det jo store muligheter for produktivitetsvekst. Det ville jo bare vera å sidde litt mindre.

Marokko er land nummer 72 i rekka av global konkurransedyktighet. Norge er nummer 11. Sørlandet medrekna.

BNP per innbyggjar i Norge er omtrent 20 gonger så høg som i Marokko. Med oljen, sjølsagt. Men forskjellen i produktivitet er uansett formidabel. Men skrekk og gru: Produktivitetsveksten er dobbel så høg i Marokko som i Norge. Er det rart at Siv Jensen er bekymra og treng råd frå Rattsø og kommisjonen hans?

Eg driv og spring og bevegar meg. Mye og langt. Maraton og sånn. Men ikkje så veldig fort. Bortsett frå når eg juksar litt og legg inn ei aldersjusteringsfaktor: Då tar det seg mye betre ut.

Men i målbart resultat spring eg halvannan time langsommare enn dei aller beste. Men på den andre sida: Mens dei beste afrikanarane kjempar hardt for å forbetra seg med eitt minutt frå år til år, sprang eg 10 minutt fortare i fjor enn året før. Om eg driv rein interpolering og framskriving, kunne eg lura meg sjøl til å tru at eg ville ta dei att om 10 år.

Eit anna maraton-reknestykke: Ein løpekamerat gjekk veldig hardt ut og låg eit kvarter foran meg etter halvt løp. Derfrå og inn sprang eg litt fortare per kilometer enn han. Mi kilometertid gjekk ned, mens hans gjekk opp.

Men sjøl om min løpande produktivitet etter kvart var litt høgare enn hans, var forspranget hans så stort at eg ikkje hadde nubblesjans til å ta han att. Då me tok noen øl etterpå for å gjenoppretta veskebalansen og samanlikna løpa våre, var konklusjonen: Han slo meg med 10 minutt, men hadde hatt det vondt og slite fælt. Så eg hadde det hyggeligare enn han undervegs. Min opplevde løps- og livskvalitet var høgare enn hans.

Dette tøvet om å sidde og vera i bevegelse, kan eg bygga ein slags faglig himmel over, for eg har støttefag i sosialøkonomi. Der ex-marxisten Johan Vogt fortalte anekdotar frå Mot Dag, og Juul Bjerke frå SSB og seinare LO-økonom foreleste om Keyes-modellar og økosirk.

Det var eit spesielt fag for oss som skulle bli magistrar i andre samfunnsfag, slik at me skulle få ein liten følelse av kva eit ordentlig fag som sosialøkonomi handla om. Me slutta før me kom til dei statistiske og matematiske modellane. Men me lærte litt om den sosialøkonomiske teknikken og retorikken, den som i stor grad har spela over i den politiske retorikken. Både direkte, og som tankemåte.

Eg blei spesielt grad i diskontoen og den deriverte. Diskontoen er det ikkje så mye snakk om lenger, men den deriverte har eg hatt stor glede av seinare. Det har med bevegelse å gjera. Små bevegelsar som er viktige for retning. Og for retorikk og legitimitet.

Under Gro Harlem Brundtlands første regjering var arbeidsløysa høg og stigande. Det var ikkje bra. Då var det politisk trøyst å finna gjennom å driva derivering for å skapa forvirring: Rett nok steig arbeidsløysetal, men stigningstakten var fallande.

For Fremskrittspartiet i den blå-blå regjeringa, er det stadig for lågt nivå på bevilgningane til vegbygging. Men det er meir enn under den forrige regjeringa, og sjøl om også dei auka løyvingane, aukar dei raskare nå.

Dette er altså den loven som gjeld for politisk retorikk og markeringar med samfunnsøkonomi som verktøy:

Om nivået ikkje er så høgt som ønskelig, kan ein finna trøyst i at den første-deriverte er positiv. Og endå betre om det andre-deriverte også er positiv.

Om nivået er høgt, kan det vera vanskeligare å få til ein auke. Og endå verre om den andre-deriverte er negativ. Då kan det vera von i å ty til den tredje-deriverte: Rett nok er produktivitetsveksten fallande, men det er håp om å begrensa styrken i fallet. Og så vidare.

Dette pratet er jo sjølsagt rimelig latterlig med så mye samfunnsøkonomisk og fagforeningsmessig kapasitet som det er her. Men eg vil insistera på at dette har noe å gjera med utgangspunktet og posisjon for Produktivitetskommissjonen. Slik det blir fastslått i dei foilane Jørn Rattsø, Marianne Andreassen og dei andre bruker.

VERDISKAPING per arbeid time i norsk fastlandsøkonomi steig mellom 1970 og 2005 i omtrent same takt som i Tyskland og Storbritannia, men klart raskare enn i USA, Sverige. Også deretter har produktiviteten auka, men takten i veksten er lågare enn før, og lågare enn i framveksande økonomiar og andre land vi plar samanlikna oss med. Det skaper bekymring hos dei som passar på slikt.

Derfor sette regjeringa sett ned kommisjone. Den er totalt dominert av the usual suspects: Sentrale siviløkonomar og samfunnsøkonomar - utan partsrepresentasjon. Kommisjonen skal løpande koma med samfunnsøkonomisk funderte og konkrete forslag, råd og anbefalingar om tiltak som kan styrka heile økonomiens evne til omstilling og innovasjon slik at produktiviteten kan aukast, både i konkurranseutsett, skjerna og offentlig sektor. (Det var ei pusteøving og eit samantrekt sitat av mandatet.

Jørn Rattsø er professor i økonomi. Og har vel ein slags norsk rekord i offentlige utredningar og ekspertutvalg. Men har er også den finansministeren landet aldri fekk fordi Venstre i hans formative år som leiar i Unge Venstre var eit endå mindre lite tulleparti. Det var då Dørum gjekk i Dammans fotspor og satsa på nullvekstsamfunnet. Jørn kallar seg stadig venstremann, men som han sjøl har sagt: Jeg har sluttet å være aktiv i Venstre for ikke å skade partiet. Han er vel for øvrig meir på linje med dagens Rotevatn-Venstre frå Civita enn det sosial-liberale Venstre frå sosionomen Dørums tid.

Rattsø snakka mest om utdanning og offentlig sektor i går. Men kommisjonens rapport er ein heil katalog etter Gro Harlem Brundtlands devise: Alt henger sammen med alt. Og for Jørn Rattsø særlig med kommunestruktur. Men også meir fleksibel arbeidsmiljølov og meir midlertidighet. Og eposedskatt. Og slutt på frådrag for gjeldsrenter. Det har som kjent aldri funnest ein økonomi-ekspert som ikkje har gått inn for det, men utan at det har blitt gjennomført. For det ville vera å leggja skatt på hus og heim og kjærligheta. Og derfor politisk ugjennomførbart.

Problemet for Rattsø og Kommisjonen er sjølsagt at regjeringa og finansdepartementet som oppdragsgivar kan velja ut det dei liker og seia at dette har Rattsø anbefalt. Og så kan dei hoppa over dei anbefalingane dei ikkje liker eller ikkje har politisk makt til å gjennomføra, sjøl om Rattsø anbefaler "politisk brutalitet".

Rattsø var faglig og saklig i går, men det finnest også andre måtar å presentere kommisjonen på. På ein konferanse nylig, i regi av NHO, opplevde eg eit anna framstående medlem av kommisjonen foredra i det vide og breie om produktivitetsutfordringane.

Men han la også vekt på at vi har eit godt grunnlag i humankapitalen, det vil seia høg sysselsetting med arbeidssame og godt utdanna folk. Det sosiale sikkerhetsnettet er solid, tilliten høg mellom individa og det offentlige, og samspelet godt mellom organiserte arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Derfor er det lettare, billigare og raskare enn i dei fleste andre land å gjera store omstillingar og ta i bruk ny teknologi.

FOREDRAGSHALDAREN eksellerte i PowerPoints og talepunkt frå sekretariatet. Men då han hadde snakka seg skikkelig varm og poserende, kopla han inn autopiloten frå hundrevis av McKinsey-aktige presentasjonar. Og då han først hadde sagt lorum, måtte han også seia larum. Det enda i rein konsulentsvada, ispedd vitsar om bønder, byråkratar og snevre og smålige stortingspolitikarar som ikkje ser heilheta, men bare er ute etter å senda helsingar heim til sitt distrikt.

Egentlig er det heile såre enkelt, sa mannen frå Produktivitetskommisjonen: Det gjeld bare å ta dei rette grepa i rett rekkefølge, avskaffa unødige og bakstrevarske forskrifter, setta fart i konkurransen gjennom deregulering, redusera offentlig sektor, slå saman kommunar, forsera urbaniseringa, få ledelsesteknologien (!) til å fungera, og sist men ikkje minst: beskytta politikarane mot seg sjølve, mot interessegrupper og mot veljarane. I den slags økonom-retorikk er nemlig politikk og fagforeningar forstyrrende element (negative eksternalitetar) på den rette vegen til produktivitet og salighet: "Gjøre stort sett det vi er vant til i privat næringsliv som er globalt konkurransedyktig." Sa han.

Eg trur at dersom ikkje denne Produktivitetskommissjonen framover legg av seg den betrevitande og nedlatande tonen, og forstår at dei øydelegg det utgangspunktet dei rituelt rosar, så kjem dei til å enda med tunga ut av vinduet og kjeften ut av ledd. Eller endå verre: Med å undergrava styrken i den norske samfunnsmodellen og skapa eit heilt anna konfliktnivå i arbeids- og samfunnslivet.

Trøysta kan vera å finna i at ikkje alt det Rattsø har anbefalt gjennom åra, ikkje er tatt til følge. Slett ikkje. Etter hans syn, har det nok vore mye økonom-perler for svin.

Victor Norman tok onsdag gjerne på seg æra for å ha introdusert New Public Management, men han meinte at den sanne faren er Tormod Hermansen. Det trur eg han har rett i. Hermansen er ein av Rune Slagstads nyare nasjonale strategar, i kategorien sosialdemokratisk markestetknokrat. Vidareført av Stoltenbergs første og Blair-påverka moderniserings- og privatiserings-regjering. Med Jonas Støre som stabssjef.

Høgrefolk ville aldri ha fått gjennom noe slikt. Til gjengjeld er det slik at dersom vi skal få kjøping og eidegdomsskatt, må den innførast av Høgre og Frp. Og husk at Victor Norman dreiv gjennom meir utflytting av statlige arbeidsplassar frå Oslo enn Senterpartiet noen gong har klart.

Og la oss ikkje gløyma at dei aller ivrigaste produktivistane i etterkrigstid var post-kommunistiske furubotnikar som Ragnar Kalheim. Til skrekk for tradisjonelle kapitalistar, slutta dei seg til Marshall-planen for å rasjonalisera og auka produktiviteten, for å skapa meir. Vilkaoret var at fagforeningsmakt, samarbeid og bedriftsdemokrati skulle gje betre og meir rettferdig fordelings-effektivitet.

Per Sivle har eit godt poeng i diktet om slaget ved Svolder, om dokke er med på å forstå det metaforisk:

For stødt det Nordmenn lyt vera med, naar Noregs Merke skal hoggast ned.

Det har gått eit spøkelse gjennom norsk sentralforvaltning i 20-30 år - moderniseringas spøkelse. Det kan kjennast att på språklige gevantar som omstilling, kostnadseffektivitet, virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring, marknadsorientering og fristilling. Til skrekk for alle som elska det klassiske embetsmannsidealet og såg det weberianske byråkratiet som sivilisasjonens høgaste stadium.

Dei mest inkarnerte og aktive reformistane oppfattar sjølsagt at det har skjedd mye. Men ikkje nok. Verken eksternt eller internt. Men dei er sikre på at meir vil skje. Det er som med andre frelste: Dei som trur på under, opplever under, for elles måtte dei jo slutta å tru og bli frustrerte.

Dei som hadde frykta at offentlig forvaltning på kort tid skulle enda som ein kopi av private butikkar, fekk eit visst grunnlag for å slappa av - 10 år etter Hermansen. Då undersøkte statsvitarane Tom Christensen og Per Læg Reid kva som hadde skjedd med "Den moderne forvaltning". (Tano Ascehoug, Oslo, 1998).

Eg ser for meg dei gamle og kloke, erfarne, danna og velutdanna kynikarane rundt omkring i departement og etatar: Dei blei tatt litt på senga då bølga starta på 80-talet, men dei våga likevel å lena seg tilbake i håp om at det var ei motegreie som ville gå over.

Det gjorde det jo ikkje. Men Christensen og Læg Reid viste at det er langt frå vedtak og visjon til tilpassing og virkelighet. Til implementering. Grandiose vyar om å revolusjonera forvaltninga, eignar seg betre som ideal enn realitet. Administrativt reformarbeid er håpets evige triumf over erfaringa.

Det Christensen og Læg Reid fann, var det ein kunne kalla "modernisering på norsk": Nye tiltak og rutinar fortrengrer ikkje dei gamle måtane å gjera tinga på. Det nye blir filtrert, fortolka og tilpassa tradisjon og arbeidssituasjon. Det nye legg seg til rette saman med det gamle i ein slags fredlig sameksistens.

Det samsvarer også godt med kva byråkratane såg for seg framover: Ikkje lineær utvikling, ikkje status quo, og slett ikkje motreaksjon, men **syntese**. Sjøl om eg nok kan ha ein mistanke om mange av dei som kunne tenkt seg at pendelen svinga tilbake, har forkledd seg som defensive reformistar. Slik kan dei vera for status quo - på eit kvart punkt i forandringane.

Det blei altså ingen rask revolusjon, men det kunne ein heller ikkje venta på norsk grunn. Eller på norsk folkemåls grunn. Då revolusjonen sveipa over verda etter 1917, førte det i Norge til ein strid om kordan ordet revolution skulle stavast - med T eller SJ. Og den norske arbeiderrådbevegelsen enda med ein petisjon til Stortinget om potet-telling. Likevel skal ein ikkje undervurdere effekten: Den nye retninga erobra med sin retorikk Arbeiderpartiet og gjorde det gradvis til eit statsberande parti.

Slik er det kanskje med forvaltningsreformane også. Det kan diskuteras om det er virus-teorien eller ferniss-teorien som passar best: Er det bare lagt ny ferniss på overflata? Eller er det planta eit virus i den byråkratiske kroppen som vil slå stadig sterkare ut etter kvart, og bli kronisk?

Det er vel som med ringar-i-vatnet-metaforen. Etter ei stund er overflata like stille som før. Då vil kynikarane seia at ingenting har skjedd, mens reformistane vil meina at sjølve djupstrumane er endra.

Det blå-blå regimet har lova å effektivisera og redusera, modernisera og avskaffa byråkrati.

Min spådom er at det ikkje kjem til å skje. Det blir ikkje færre offentlig tilsette og byråkratar. Ein og annan kan sikkert få andre arbeidsoppgåver og andre arbeidsvilkår og bli drivne ut av cellekontor og inn i åpne landskap. Men så lenge NPM-evangeliet i stadig, nye og reviderte utgaver, er ein sentral del av truedkjenninga, kjem det til å bli meir privat og offentlig byråkrati som driv med implementering og internfakturering. Det kjem bare til å heita noe anna: rapportering og revisjon; ettersyn, evaluering, effektivisering og endringsledelse. Og andre tiltak som skaper meir tilsøring og tilsyn enn tilslutning og tillit. Og tillit, det er den viktigaste kulturelle kapitalen i den norske samfunnet, i statsforvaltninga, og mellom styrande og styrte.

Men det er ikkje tillit og autonomi, men styring, ledelse og tilsyn som er tidens løsen og standard svar på dei fleste spørsmål. Men sunt vett og godt faglig skjønn og vurderingsevne skal ein ikkje kimsa av. Det er ofte vel så viktig som detaljerte regelverk. For resultatata kan bli dårlige sjøl om organisasjonskartet er uklanderlig. Tilsynet er ikkje alltid klarsynt. Og mange gonger kan Forsynet vera betre enn Tilsynet.

Lykke til med resten av konferansen, og med den vidare striden om anbefalingane frå Jørn Rattsø. Eg merka meg for øvrig same sitat frå han som Steinar Johansen gjorde i går: "Vi vet ikke helt hva vi har målt, men resultatene er tankevekkende".

Og så må eg beklaga at eg har brukt 30 minutt på dette kåseriet, og ikkje 20 minutt som målalet var. Då ville jo produktivitet vore 33 prosent høgare. Det skulle eg i så fall ha rapportert til Rattsø.

Eg merka meg forresten at teksten på skjermen var feil då me sang ved innleiinga av konferansen: "Står vi sammen og vokser, vil stormene kun gi stormene sterkere røst." Det skulle ha vore "kronene" - altså dokke - som får sterkare røst. Til å stå mot stormar, brottsjær og rattsjær.

Takk for meg. Nå går eg og sedde meg

Men siste ord får Olav H. Hauge, for han har i grunnen dikta kjernen i det eg har hatt å seia om modernisering på norsk:

I dag såg eg

two månar,

ein ny

og ein gamal.

Eg har stor tru på nymånen.

Men det er vel den gamle.