

Ny dynamik i velfærdssektoren

Niels Blomgren-Hansen

Professor i nationaløkonomi, CBS

Det er næppe muligt at komme med et eneste eksempel på, at konkurrence ikke har ført til en 'mere effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse til gavn for virksomheder og forbrugere', for nu at citere Konkurrencelovens formålsparagraf. Måske ikke altid over-night, men på lidt længere sigt.

I hvert fald er jeg som mangeårigt medlem af Konkurrencerådet og i de senere år også af Udliciteringsrådet ikke stødt på et eneste. Hverken i den private eller den offentlige sektor.

Indtil for to år siden var det obligatoriske bilsyn organiseret som et statsligt monopol, Statens Bilsyn.

Som kunde var det mit klare indtryk, at det var et effektivt drevet foretagende. Problemerne med at få en tid, der ikke kolliderede med eget arbejde, borgede for, at kapaciteten blev godt udnyttet. Jeg mødte fagligt kompetente synsassistenten, og arbejdsgangen forekom mig rationel. Som offentligt ejet selskab skulle det ikke tjene profit. Hvile-i-sig-selv garanterede for, at prisen var rimelig. Som kunde og samfundsborger havde jeg al grund til at være tilfreds.

Hvad enten det skyldes et ønske fra ideologiske korsfarere eller er et udslag af større indsigt end min, besluttede Folketinget at privatisere området. Statens Bilsyn blev solgt til et spanskejet selskab med aktiviteter i 22 lande. Samtidig blev der åbnet op for, at andre virksomheder frit kunne etablere sig på markedet, forudsat at de havde den fornødne sagkundskab og var uafhængige af interesser i reparationsbranchen. Nu er der fire større spillere på markedet, heraf én forbrugerejet (FDM), plus en lang række mindre. Privatiseringen har ført til betydelige investeringer i nye synshaller, så der nu er 32 pct. uudnyttet kapacitet. Den overskydende kapacitet har givet bilejerne et reelt frit valg og nem adgang til at få synet bilen, når det passer dem bedst. En klar gevinst for brugerne.

Ved privatiseringen bestemte politikerne, at de private synsvirksomheder ikke måtte tage en pris, der var højere end den, Statens Bilsyn tog, indtil der var etableret et marked med en effektiv konkurrence. I slutningen af august – efter to års indkøring - besluttede Konkurrencerådet, at der ikke var grund til at forlænge prisloftet. Faktisk er de gennemsnitlige forbrugerpriser faldet en smule til trods for, at de private virksomheder i modsætning til det statslige monopol skal betale moms.

Hvordan det er lykkedes de nye spillere, at få rentable forretninger ud af det på de betingelser, ved jeg ikke. Jeg var i sin tid tilbøjelig til at mene, at eksperimentet nok ville ende i en fiasko.

Men det er netop pointen: Konkurrence genererer en kreativitet, som åbner langt flere muligheder end dem, bureaukrater og udenforstående som jeg kan få øje på ved at se i bakspejlet.

Det er på ingen måde indlysende, at konkurrence som i dette tilfælde fører til en 'samfundsmæssig mere effektiv ressourceanvendelse'. Snarere tværtimod.

Elementær økonomistyringslogik tilsiger, at der må være omkostningsbesparelser ved stordrift og stram styring. Ved at slå mindre enheder sammen kan man få en mere professionel ledelse, undgå en masse parallel-arbejde og sikre, at de gode ideer, som den enkelte virksomhed måtte have udviklet, kan nyttiggøres i de andre. Man kan optimere produktionen til efterspørgselen og derved spare udgifterne til uudnyttet kapacitet, overflødig produktdifferentiering, for ikke at tale om 'uproduktive' udgifter til markedsføring.

Sæt en veluddannet regnedreng på opgaven, og han vil ved næste bestyrelsesmøde med et farvestrålende powerpoint-show kunne dokumentere betydelige rationaliseringsgevinster ved stordrift, standardisering, 'best practices' og ansættelse af 'controllers' (som det hedder på nu-dansk) til at sikre, at alle retter ind.

Det var denne produktionsoptimerings-tankegang, der lå bag etablering af 'kombinater' i de tidligere socialistiske lande i Central- og Østeuropa. Ved at samle fx brødproduktionen i et større område i én organisation, standardisere brødproduktionen til nogle få typer og hindre, at andre fik adgang til markedet, opnåede man den mest omkostningseffektive produktion og logistik. Troede man.

Men da først konkurrencen blev givet fri, skød der små hjemmebagerier op overalt. Konkurrenceparametren var kvalitet og udvalg. Om kombinatorerne også tabte på pris, skal være usagt. Den centrale lære er, at de tabte kampen om at levere mest mulig forbrugertilfredshed for pengene.

I bagklogskabens klare lys er det nemt nok at trække på smilebåndet af troen på planøkonomiens overlegenhed i de tidligere 'socialistiske' lande. Vi ved jo, hvordan det gik. Men det er måske nok så interessant at prøve at forstå, hvorfor eksperimentet gik galt.

Problemet med de kuldsejlede planøkonomiske visioner er ikke, at deres 'regnedreng' regnede forkert. De fik til opgave at minimere de samfundsøkonomiske omkostninger ved at producere og distribuere brød i et udvalg og af en kvalitet, der var fastlagt af politikerne, givet den kendte produktionsteknologi. Og den opgave løste de sikkert løst fuldt tilfredsstillende.

Planøkonomiens problem er mere fundamentalt. En effektiv planøkonomisk løsning forudsætter en viden, som kun markedet kan generere.

Markedsøkonomiens overlegenhed beror på dens evne til at innovere. Virksomhederne indgår i en eksperimenterede kreativ proces, hvorigennem der til stadighed genereres og spredes ny viden.

I et marked med effektiv konkurrence er virksomhederne under et konstant pres for hele tiden at være kreative: Hvordan kan vi udvikle og differentiere vores produkter? Hvordan kan vi effektivisere vores organisation, forretningsgange og produktionsmetoder? Der er selvsagt heri et element af tvang. De virksomheder, der sakker for langt bagud, må dreje nøglen om. Men man skal ikke overgøre den økonomiske tvang som motivationsfaktor i en markedsøkonomi. Muligheden for selvrealisering er formentlig vigtigere. Som i sport er det for de fleste en stor tilfredsstillelse at demonstrere for sig selv og andre, at man kan klare sig i konkurrencen. Man yder gerne sit bedste. Uden tvang og ofte uden pecuniær belønning.

Uden den 'motor', som konkurrenceprocessen udgør, går udviklingen i stå. Det var, hvad vi så i planøkonomierne i Øst- og Centraleuropa. Og det er, hvad mange oplever i dele af den offentlige sektor i Danmark. Uden at man konkret kan pege på, hvad der er galt, og hvad der kunne gøres bedre – de ansatte er gennemgående både dygtige og flittige - så breder der sig alligevel en almindelig utilfredshed: Den offentlige sektor er for dyr og for dårlig!

Det må politikerne reagere på. Demonstrere handlekraft. Og hvad gør de så? Jo, de reagerer som Honecker i det hedengangne DDR. De kræver større enheder, mere professionel ledelse, standardisering efter 'best practice' og mere kontrol. De reagerer ens på det statslige niveau til kommunernes frustration og på det kommunale niveau til fortrydelse for alle de institutioner, der giver hånd til og lægger sjæl i at passe vore børn og gamle.

Men hvordan kan en regering - der tilmed ved højtidelige lejligheder kalder sig liberal – mene, at vejen til en effektivisering af den offentlige sektor er mere centralisme, mere standardisering, mere detailstyring og mere kontrol?

Hvordan kan politikerne undgå at se konsekvenserne: Endnu flere ledere, der frustreres ved at skulle måles og vejes på, hvor tæt de følger det spor, politikere og bureaukrater i deres visdom har afstukket, frem for at kunne bruge deres tid og kreativitet til at tænke i nye veje til at give børnene og de ældre en bedre og mere indholdsrig hverdag? Endnu flere demotiverede medarbejdere, der forlader sektoren, fordi kombinationen af generaliserende, nedladende kritik fra politikere og medier og manglende råderum for realisering af egne visioner belaster det psykiske arbejdsmiljø i en grad, så det bliver ubærligt? Endnu flere, som nok leverer den indsats som de efter overenskomsten skal, men uden den gejst og det engagement, som er alfa og omega i ethvert arbejde med andre mennesker?

Hvorfor tør politikerne ikke tage Ritte Bjerregaard og Bent Rold Andersen på ordet, når de kræver afbureaukratisering og opgør med 'regel- og kontrolkulturen'?

I en kommentar til Bent Rold Andersens kronik i Politiken d. 28.7 giver socialminister Eva Kjer Hansen sin forklaring. Hun erkender åbent, at ældreomsorgens kvalitet lider under en konflikt mellem på den ene side politikernes behov for detailstyring og på den anden side personalets muligheder for at præge de ældres hverdag med menneskelig omsorg og samvær. Men hun ender op med at forsvare detailkontrollen. Den er nødvendig for at sikre, at de ældre får den service, de har krav på, skriver hun.

Den holder ikke en centimeter, svarer Rold Andersen. Beskyttelsen af de ældre ligger ikke i reglerne og i kontrollen med, at reglerne overholdes, men i omsorgs- og samværskulturen og i personalets kompetence. Bløde værdier er de vigtigste. For dem kan der ikke opstilles regler.

Hvorfor kan selv ministre, der betegner sig liberale, ikke mobilisere en smule tro på, at den konkurrenceproces, som har skabt så megen - til tider overvældende - dynamik i den private sektor, også vil kunne vitalisere den offentlige?

Er det fordi, man har dårlige erfaringer med privat drevne institutioner, det være sig (de få) kommercielle virksomheder eller (de mange) selvejende institutioner? Næppe, selv om man da sikkert med lidt flid kan finde et eller to dårlige eksempler.

Flere svenske undersøgelser viser, at såvel forbrugertilfredshed som medarbejdertilfredshed er mindst lige så stor i private som i offentligt drevne institutioner og i mange tilfælde markant større. Yderligere viser undersøgelserne en klar afsmitningseffekt. Brugere og medarbejdere i de kommunale institutioner bliver også mere tilfredse, når de kommunale institutioner konkurrenceudsættes, og brugerne derved får et valg. Konkurrenceudsættelsen ændrer de kommunalt ansattes syn på brugere, sig selv og eget arbejde. De bliver mere bevidste om at se deres indsats i et kundeperspektiv og tilpasse den derefter. Ansvarligheden vokser og dermed tilfredsheden på begge sider. Der er ingen grund til at tro, at den undersøgelse, som Udliciteringsrådet har iværksat sammen med relevante erhvervsorganisationer og fagforeninger ikke vil vise samme resultat.

Et mere overbevisende svar på politikernes tilbageholdenhed er måske, at planlægning, styring og kontrol er magtens regaler. Dem er svært at give afkald herpå. Et andet er angsten for usikkerheden. Konkurrenceprocessen er stadig innovation. Ingen kan forudsige, præcist hvordan et frit marked for velfærdsydelser vil udvikle sig. Vi kræver af vore politikere, at de har kontrol over tingene. Eller i hvert fald, at de opretholder illusionen om, at det forholder sådan. Det giver os tryghed. Det er svært at vinde et valg på en politik, der udfordre vores tryghed.

Der er måske også forklaringen på, at de initiativer, regeringen har taget hen imod markedsgørelse, er forblevet halvhjertede og forsigtige.

Et initiativ er opfordringen til / kravet om privatisering i form af udbud. Udbudsmodellen indebærer, at kommunen i detaljer beskriver den opgave de

ønsker udført, eksempelvis at drive en institution, i praksis på nøjagtig samme måde, som kommunens egne institutioner, lader opgaven gå i licitation og så overdrager den til den virksomhed, der tilbyder at gøre det billigst.

Det er der kommet frustrerende lidt ud af. Efter et par års forsøgsvis optræden på markedet, trak de største og potentielt mest interessante servicevirksomheder sig ud af markedet. Der var ikke penge i det. Trods økonomisk pres kan kommunerne heller ikke se den store fidus i udbud på velfærdsområdet. Ikke primært som følge af ideologisk modstand. Det er en myte. Alle undersøgelser viser, at kommunerne er meget pragmatiske. De kan bare ikke få øje på besparelsen.

Udbudsmodellens fiasko burde ikke komme som nogen overraskelse. Hvorfra skulle besparelsen / fortjenesten komme, hvis de private aktører skal levere nøjagtig den samme politisk definerede ydelse, som de kommunale institutioner hidtil har gjort på nøjagtig den samme, politisk definerede måde? Hvordan skulle udbud kunne generere en innovativ konkurrenceproces, når brugerne ikke gennem et frit valg mellem alternative udbydere kan signalere deres (individuelle) præferencer og udbydere ikke har frihed til at udvikle og differentiere deres udbud af tjenester med henblik på at imødekomme brugernes ønsker?

Et andet initiativ er forlagene om krav om formulering af værdigrundlag, læreplaner og mission statements for de enkelte institutioner og offentliggørelse på nettet af resultaterne af tests og og andre kvantitative mål, der i bedste fald kun kaster lys over en del af de oftest ikke målbare variable, der udgør forskellen mellem en god og en dårlig institution.

Sammenligninger af ledelsernes evne i dansk prosa og institutionernes score på upræcise og partielle målbare succeskriterier er en ringe indikator for, hvor god institutionen er, og langt ringere end det signal, som markedet sender. Institutionerne er til stadighed genstand for en vurdering fra brugernes og deres pårørendes side. Institutionernes renommé når ud i vide kredse. Det reagerer brugerne på, når de altså har et reelt frit valg. En institution, der får et dårligt omdømme, fordi kvaliteten i omsorgen eller 'atmosfæren' ikke er god, vil blive tvunget til at sadle om eller lukke, uanset om den har overholdt alle formelle regler til punkt og prikke. Markedet reagerer kontant og uden personsanseelse. Præcist og fejlfrit? Selvfølgelig ikke. Men mindre kan også gøre det.

Skabelsen af en dynamisk konkurrenceproces på velfærdsområdet forudsætter et marked, hvor brugerne ikke blot formelt men også reelt kan vælge den institution, de mener bedst opfylder netop deres ønsker og behov, og hvor producenterne – institutionerne – har fri adgang til markedet og langt større frihed end i dag til at differentiere sig og søge at realisere deres vision om den 'gode institution'.

Det er ikke en urealisabel utopi.

Vi har i dette land mange selvejende institutioner på såvel ældre- som børneområdet. Vi har en række større servicevirksomheder, der utvivlsomt har meget at byde på i form af professionalisme og organisatorisk nytænkning, men

som i dag er stort set fraværende. Og vi har et betydeligt potentiale i veldrevne kommunale institutioner med en dygtig ledelse og en aktiv bestyrelse.

Slip dem alle fri af snærende driftsoverenskomster og detailstyring.

Det bør ikke være op til politikerne at afgøre, hvordan og i hvilken organisationsform institutionerne skal drives blot institutionerne respekterer de økonomiske rammer og de overordnede politiske retningslinier, som politikerne har udstukket. Opgiv behovsvurderingen ved etablering af nye institutioner. Det må være op til institutionerne selv (og deres evt. organisationer) at afgøre, om de mener, at der er et marked for netop deres produkt. Og undlad at holde hånden under de institutioner (private eller kommunale), der ikke kan klare sig i konkurrencen om brugernes gunst.

Ingen kan forudsige, hvilken organisationsform, der vil klare sig bedst i konkurrencen. Hver har sine stærke sider. Men man har jo lov at gætte.

Mit gæt er, at de selvejende institutioner vil stå stærkt i den konkurrence.

Men det er en forudsætning, at frihed og ansvar vil re-mobilisere det 'civilsamfund' i form af engagerede borgere, der før bistandsloven var initiativtagere til og uvurderlige støtter for de selvejende institutioner.

Dette 'civilsamfund' degererede gradvis i takt med, at man berøvede dem deres råderum og dermed deres mulighed for at gøre en forskel. Mange selvejende institutioner har efterhånden mistet deres identitet i en grad, så de af kommunen opfattes som kommunale, og brugerne end ikke er klar over, at deres institution er selvejende. Over 1000 selvejende institutioner er blevet overtaget af kommunen, uden at det har givet genlyd i lokalsamfundet. Det er utroligt og deprimerende, at politikere og kommunale system-tænkere har kunnet udvise en sådan selvovervurdering, at de har kunnet tro, at de / samfundet havde råd til at undvære den dynamik og det engagement, som et velfungerende 'civilsamfund' repræsenterer.

Det bliver sandheden time for de selvejende institutioner den dag, politikerne indser, at vejen til vitalisering af velfærdssektoren ikke ligger i centralisering, standardisering og kontrol men i decentralisering og (ægte) konkurrence på lige vilkår. Vil de vælge (kommunal) tryghed og anonymitet eller frihed? Vil de / kan de mobilisere et stærkt bagland, der vil kæmpe for at udvikle deres institution i overensstemmelse med deres visioner for 'den gode institution'?