



DE OFFENTLIGE STRUKTURREFORMER

- OG DERES UVISSE KONSEKVENSER

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN



REFORMATORISK TYRKERTRO

Mit dobbelte udgangspunkt:

- I politik og forvaltning en meget stærk tiltro til reorganiseringer og strukturreformer som kur mod alskens dårskab og skavanker
- I de seneste år yderligere gennemført en meget lang række strukturreformer
- I foredraget gør jeg tre ting
 - Ser på det officielle rationale for at gøre det
 - Kortlægger i oversigtsform, hvad der er sket
 - Forsøger at besvare såvel hvorfor- som hvad kom der ud af det-spørgsmålene

DET OFFICIELLE RATIONALE

- Grundlæggende et effektivitetsrationale, som formuleres forskelligt:
 - Vi kan forbedre omkostningseffektiviteten
 - Vi kan forbedre målrealiseringen
 - Vi kan forbedre kvaliteten
 - Vi er nødt til det, fordi vi skal spare
- En international fælleslogik, som bliver formuleret på næsten samme måde
- og som ikke er uden tankevækkende paradokser, som f.eks. reformlogikken,
 - Hvorefter vi decentraliserer for at blive mere effektive,
- men også
 - Hvorefter vi centraliserer for at forbedre effektiviteten
- Samtidig er der over mange år publiceret en stribe internationale undersøgelser, der viser, at reorganiseringer ikke har klare konsekvenser for effektiviteten

DE SIDSTE 20 ÅR: STATEN

- Statslige reformer
 - Den statslige styringsstruktur gradvis forvandlet centraladministrationen
 - Bevæget os fra en organisationsform med mange små, specialiserede styrelser og ministerier med variabel departements-styrelsesorganisation
 - til en centraladministration med næsten ren departements-styrelsesorganisation og forholdsvis store styrelser
 - En udvikling som fortsat pågår: Fødevareministeriet, Skatteministeriet og Forsvarsministeriet 2012
 - Omvendt langt fra principbåret udvikling: "Walking without order"
 - Sektorreformer
 - Poli- og domstolsreformen
 - Fortløbende tilpasninger til kommunalreformen: SKAT, regionale statsforvaltninger, Miljøministeriet
 - Selskabsreformer: Postvæsenet, DSB, Energinet.dk
 - Digitalisering: Centralisering af statslige støttefunktioner i styrelser under Finansministeriet samt etablering af Udbetaling Danmark i ATP-regi

DE SIDSTE 20 ÅR: KOMMUNALREFORMEN

- Fra 14 amter til fem regioner uden beskatningsret, med få opgaver i stramt reguleret styringsform
- Fra omkring 275 til 98 kommuner
- ledsaget af reformer,
 - Som har lagt alle ungdomsuddannelser hos selvejende institutioner
 - Som har skabt nye kommunale forvaltningsgrene på arbejdsmarkedsområdet, som arbejder under tæt statslig regulering
 - En økonomisk styringsreform, som både har strammet aftalesystemet og lagt kommunerne ind under en national budgetlov, som officielt kan føres tilbage til EU-bindinger

HVORFOR 1?

- De tror faktisk på effektivitets- og stordriftsrationalet, f.eks. kommunalreformens økonomiske og faglige bæredygtighedsslogik eller etableringen af supersygehuse
- Der er et estimeret effektiviseringspotentiale, f.eks. tinglysningsreformen, etableringen af administrative fællesskaber og digitalisering så som Finansministeriets styrelser og Udbetaling Danmark
- Man gennemfører en reorganisering for at komme andre problemer i forkøbet (f.eks. rekruttering) eller tilpasse sig en anden udvikling (f.eks. fødevarekontrollens og domstolsreformens tilpasning ændringer på markedet)

HVORFOR 2?

- Terry Moe: "Sorry, to say that I was met with standing ovations"
- Den mærkværdigt kontroversielle magtforklaring: Organisation låser en bestemt fordeling af magt og indflydelse fast, reorganiseringer og strukturreformer bryder dem op
- Nogle illustrationer:
 - Nedlæggelsen af amterne: Kontrollen over sygehusene i en struktur, som samtidig gør det muligt at plante ansvar (blameshedding) –
 - Do for arbejdsmarkedsforvaltningen
 - Fødevarekontrol og fødevareresikkerhed
 - SKATs reorganisering i 2010
 - Spillet om Forsvarsministeriets og forsvarsledelsens organisation fra Jensby til Gade/Finsen og Hækkerup/Finsen

HVORFOR 3?

- Det handler om modestrømninger og efterligning
- To eksempler:
 - Etableringen af administrative fællesskaber, OECD og anbefalingerne til Hollande-regeringen
 - Universitetsreformens cirkulære logik

HVAD KOM DER UD AF DET?

- Svært at give et entydigt svar, jf. de internationale erfaringer over årene
- Samtidig med en norsk kollegas ord: Forestil jer, at alt i dag er, som det var – og vi ville have løsninger, som vi ikke kunne leve med
- Problemet snarere, at der loves for meget for hurtigt, og at det er bestemte ting, der loves
- Men nogle gange lykkes det, der blev stillet i udsigt: tinglysningsreformen og såmænd til dels for politireformen
- Det samme gælder nok for sygehusene efter kommunalreformen – samtidig meget dyrere
- Et stort problem, at en reorganisering tager tid, at det tager tid, inden den sætter sig, og at der er mange, der skal ”bestikkes” undervejs