

**Raunhæfar leiðir
til að bæta
almannþjónustuna**



*Erindi Brendans Martin
á Hótel Loftleiðum
27. september 1999.*

*Erindið var flutt í tengslum við
bandalagsráðstefnu BSRB*

**Raunhæfar leiðir
til að bæta
almannþjónustuna**



**Erindi Brendans Martin
á Hótel Loftleiðum
27. september 1999.
Erindið var flutt í tengslum við
bandalagsráðstefnu BSRB**

Þýðing: Helgi Skúli Kjartansson
Myndir: Ljósmyndastofa Báru, Charlotta
Umbrot: Sáfi
Prentun: Ísafoldarprentsmiðja hf
Útgefandi: BSRB
Reykjavík 1999.

Formáli

BSRB hélt bandalagsráðstefnu dagana 26. og 27. september haustið 1999 undir yfirskriftinni „Bætum samfélagsþjónustuna“. Þetta verkefni á sér langan aðdraganda, því árið áður hafði Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gert könnun fyrir BSRB um viðhorf almennings til velferðarþjónustunnar á Íslandi og var sú könnun kynnt á bandalagsráðstefnu BSRB haustið 1998. Þetta var viðamesta könnun sem gerð hafði verið um þessa þætti hér á landi og vöktu niðurstöður hennar mikla athygli, enda kom í ljós að afstaða almennings til velferðarþjónustunnar var yfirleitt mjög jákvæð og það sem vakti kannski mesta athygli var að almenningur var tilbúinn að greiða hærri skatta til þess að efla velferðarþjónustuna og andstaðan við þjónustugjöld var mikil.

Í septemberbyrjun 1999 kom út bæklingurinn „Bætum samfélagsþjónustuna“. Bæklingurinn var afhentur fjármálaráðherra, borgarstjóra og formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga og dreift til trúnaðarmanna BSRB á fundum sem haldnir hafa verið víða um land.

Í þessum bæklingi er kynnt afstaða BSRB til nýsköpunar í opinbera geiranum sem miðar að því að styrkja lýðræðislega og siðferðilega innvið opinberrar stjórnsýslu, nýta opinbert fjármagn á markvissan hátt, bæta og auka þjónustu og stuðla að auknu atvinnuöryggi, betri starfssamningum og

starfsgæðum. Niðurstaða BSRB er sú að til að árangur náist verði starfsmenn og samtök þeirra að taka þátt í breytingunum þannig að þekking þeirra og reynsla nýtist við að koma með hugmyndir um hvernig draga má úr sóun, auka framleiðni og auka gæði þjónustunnar.

Seinni dag bandalagsráðstefnunnar hélt Brendan Martin fyrirlestur þann sem hér fer á eftir. Fyrirlesturinn var haldinn á Hótel Loftleiðum og sóttu hann á annað hundrað manns.

Brendan Martin er heimsþekktur fyrir rannsóknir og ritstörf. Hann hefur starfað í um fjörutíu þjóðlöndum við ráðgjöf og rannsóknir og unnið verkefni fyrir alþjóðasamtök og stofnanir á borð við OECD og Alþjóðabankann. Brendan Martin setti fram harða gagnrýni á Alþjóðabankann og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn í bók sinni *In the Public Interest? Privatisation and Public Sector Reform* sem út kom árið 1994 og vakti mikla athygli. Síðan hefur hann tvívegis verið ráðinn til að halda umræðufundi með starfsmönnum Alþjóðabankans um félagslegar afleiðingar einkavæðingar.

Á þessum áratug hefur Brendan Martin starfað mikið fyrir Public Service International, sem eru alþjóðasamtök starfsfólks í almannáþjónustu og telja 25 milljónir félagsmanna um heim allan. Hann hefur unnið að rannsóknarverkefnum fyrir samtökin. Um þessar mundir er Brendan Martin að leggja lokahönd á nýja bók um nýsköpun í opinberri þjónustu.

Sigurður Á. Friðþjófsson, upplýsingafulltrúi BSRB

Raunhæfar leiðir til að bæta almannþjónustuna

Erindi Brendans Martin

Eins og þið hafið kannski reynt á eigin skinni, þá hefur almannþjónusta um allan heim tekið stórfelldari breytingum á síðustu tveimur áratugum en dæmi eru um áður. Við höfum kynnst einkavæðingunni: að eignarhald eða stjórn á því sem gert er sé færð í hendur einkafyrirtækja. Við höfum séð viðskiptavæðinguna: að opinberar stofnanir séu knúnar til að starfa líkar því sem einkafyrirtæki gera. Og við höfum séð markaðsvæðinguna: að stofnanir í almannabágu séu knúnar til að starfa í samkeppni við einkafyrirtæki og jafnvel að halda uppi markaðsviðskiptum milli sinna eigin deilda.

Þar við bætist hin svonefnda nýja opinbera stjórnsýsla, en í henni felst að þessi fyrrnefndu atriði, fleiri eða færri, séu samfara ýmiss konar öðrum aðferðum sem að sögn er ætlað að bæta nýtingu fjármagns í almannþjónustu, gera hana næmari fyrir óskum notenda og tryggja betur bæði gæði þjónustunnar og að hún sé alltaf tiltæk. Hinni nýju opinberu stjórnsýslu hefur verið ætlað að veita

stjórnendum og starfsmönnum almannaþjónustu nýja tegund af aðhaldi með því að setja þeim afkastastaðla og gera síðan og birta mælingar á því að hvaða marki stöðlunum sé náð. Stundum er gengið skrefi lengra og einhver hluti af launum fólksins látinn ráðast af því hve vel það uppfylli árangursmarkmiðin sem því hafa verið sett. Með þessu móti er ætlast til að árangurinn verði meira í áttina við það sem notendur þjónustunnar óska og að opinberir starfsmenn verði ábyrgir fyrir því hvort settir staðlar verða uppfylltir eða ekki.

Ef marka má orð ýmissa dómbærra aðila, ekki síst alþjóðastofnana eins og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Alþjóðabankans, eru umbætur í þessa átt orðnar að nýrri viðmiðun um það hvaða hlutverki ríkisvaldið eigi að gegna í þróun hagkerfis og samfélags og hvernig starfrækja beri almannaþjónustu. Sagt er að með þessari nýju viðmiðun komi valddreifðara skipulag í stað gamla lagsins, þar sem fyrirmæli og eftirlit komu að ofan, og í stað þess að stýra eftir reglum sé farið að stýra eftir árangri. Jafnframt er sagt að ósveigjanleg mörk einkageirans og hins opinbera þoki fyrir nýjum samstarfsformum þar sem geirarnir tveir taki höndum saman. Þannig sé einkarekstrinum beitt til að ná markmiðum almannaþjónustunnar með þeim hætti sem öllum sé til heilla og auki ekki opinber útgjöld.

Ný viðmiðun?

Ekki vantar það að bæði þessar aðgerðir og aðrar hafi breytt miklu um almannaþjónustu. En ég sé ekki að með þeim sé neitt úrslitavald fært í hendur notenda þjónustunnar né starfsmanna hins opinbera, heldur sé þessum ráðum þvert á móti beitt til að koma á miðstýringu með nýjum hætti, bæði boðvaldi og eftirlitsvaldi. Þá andstæðu hagsmuni, sem felast í því að uppfylla félagslegar þarfir og að sækjast eftir einkagróða, tekst aldeilis ekki að sætta, heldur leiðir samstarf hins opinbera við einkageirann til þess að félagslegar þarfir víki æ meira fyrir hagsmunum æ öflugri alþjóðafyrirtækja sem taka að sér að veita þjónustuna. Í þessu felst tæplega nein ný viðmiðun heldur aðeins tilhliðrun á þeirri gömlu.

Ekki má taka orð mín svo að ég telji ómögulegt að gera þjónustu betri og hagkvæmari með þeim aðferðum sem kenndar eru við nýja opinbera stjórnsýslu. Nei, það hefur einmitt sýnt sig að þessar aðferðir geta stuðlað að slíkum árangri. Ég lít ekki heldur svo á að einkafyrirtæki eigi hvernig að koma nærri framkvæmd almannaþjónustu á vissum sviðum. Þar má líka benda á mörg dæmi og langa reynslu fyrir því að slíkt geti orðið samfélaginu til heilla.

Meinið liggur í því hvernig menn líta á heims- eða hnattvæðinguna sem fast og óhjákvæmilegt fyrirbæri sem öll opinber stefnumótun verði að beygja sig undir, í stað þess að líta á aðgerðir almannavaldsins sem leið til að breyta eðli hinna

hnattvíðu efnahagstengsla svo að þau verði sjálfbær, réttlát og lýðræðisleg. Þetta er meinið sem mótar niðurstöðuna af umbótum í opinberri þjónustu, af því að á því veltur hvað stjórnvöld ákveða um fjárfestingu í almannþjónustu og um tengslin milli almannþjónustu og einkageirans.

Svo má benda á vaxandi fjölda dæma um umbætur í opinberri þjónustu, oft til komnar að frumkvæði starfsmannasamtaka hins opinbera, sem gefa svipmyndir af því sem færa mætti til betri vegar ef umbótum væri þannig hagað að notendur þjónustunnar á hverjum stað fengju meiru ráðið um þá fjárfestingarstefnu og stjórnunarákvarðanir sem að þeim snúa, og að reynsla, skynsemi og þekking, sem starfsfólk almannþjónustunnar býr yfir, væri virkjuð til að móta æskilegri starfshætti. Ef þannig væri að farið - í stað þess að valdið sé lagt í hendur markaðarins og einkafyrirtækja, eins og gerist við einkavæðingu, eða miðstjórnarvaldi beitt til að setja árangursmarkmið eins og gerist í hinni nýju opinberu stjórnsýslu - væri ekki aðeins hægt að setja almannþjónustunni markmið sem betur endurspegluðu breyttar félagslegar og efnahagslegar þarfir, heldur mætti líka finna greiðari og hagkvæmari leiðir til að ná þeim. Þá mætti með sanni tala um nýja viðmiðun í þróun og stjórnun almannþjónustunnar.



Ögmundur Jónasson formaður BSRB og Brendan Martin bera saman bækur sínar áður en fyrirlesturinn hefst.

Pegar einkaaðilar og hið opinbera „taka höndum saman“ um fjárfestingu í almannþjónustu

Til að skýra mál mitt langar mig að nefna nokkur nýleg dæmi sem eru merkileg í alþjóðlegu samhengi. Einn helsti vettvangur einkavæðingar um allan heim eru vatnsveitur og skólphreinsun, hvort tveggja ómissandi þjónusta fyrir hagkerfi og samfélag. Bretar voru brautryðjendur um einkavæðingu vatnsveitna. Þær voru einfaldlega seldar og hafa síðan hagað sér eins og vænta má af einkafyr-

irtækjum í einokunarstöðu: hækkað gjöld fyrir vatnið talsvert umfram almennt verðlag og þó hvorki ráðist í framkvæmdir né bætt þjónustuna að því marki sem heitið hafði verið. Þessi reynsla á sinn þátt í því að nú er önnur aðferð ríkjandi í heiminum þegar einkavæða skal vatnsveitur. Hún er frönsk að uppruna og kenndi við framsalsrekstur.

Framsalsrekstur felur það í sér að einkafyrirtæki geti tekið að sér þjónustu og hagnast á henni án þess að gerast eigandi þeirra verðmæta sem ríkið hefur þegar lagt í hana. Ásamt rekstrarsamningi er að jafnaði samið um framkvæmdir sem fyrirtækið tekur að sér að gera til að auka eða endurnýja þjónustumannvirkin, sem fyrirtækið rekur meðan samningurinn gildir - 30 ár er dæmigerður gildistími - en verða að því loknu eign ríkisins. Aðferðin er lík þeirri sem kölluð hefur verið einkaframkvæmd almannaþjónustu, en í Bretlandi hefur henni aðallega verið beitt í þjónustu eins og heilsugæslu og menntun, sem er ókeypis fyrir notendur, frekar en þeirri sem notendur borga fyrir eins og vatnið.

Þrjár ástæður liggja til þess að þetta hefur orðið aðaladferðin við að einkavæða vatnsveitur. Í fyrsta lagi gerir hún kleift að endurnýja þjónustumannvirki án þess að auka í svipinn lánsfjárförf hins opinbera. Þess í stað er byrðinni velt yfir á notendur vatnsins sem verða ekki aðeins að greiða í hærri vatnstaxta það sem þeir hefðu að öðrum kosti þurft að borga í sköttum, heldur meira til, af því að einkaaðilar þurfa ævinlega að nota dýrara lánsfé en hið opinbera. Þegar einkaframkvæmd almanna-

þjónustu er beitt á öðrum sviðum, t.d. í heilbrigðisþjónustu, þar sem ekki er hægt að láta notendur axla fjármagnskostnaðinn, er honum þess í stað velt af skattgreiðendum líðandi stundar yfir á skattgreiðendur framtíðarinnar. Hagsýni er það kannski ekki, en pólitískt hagræði samt frá sjónarmiði stjórnámálanna sem ætla sér að vera komnir á eftirlaun áður en byrðin af framkvæmdaákvörðunum þeirra leggst með fullum þunga á skattgreiðendur.

Önnur ástæða liggur einnig til þess að þessi aðferð hefur orðið ofan á í heiminum þegar um vatn er að ræða - og kynnu sömu rök að ráða í Bretlandi hve hrifin stjórn Verkamannaflokksins nýja er af einkaframkvæmd almannaþjónustu. Nefnilega tækifærið sem hún gefur stjórnvöldum til að halda því fram að þau séu eiginlega alls ekki að einkavæða þjónustu, sem viðkvæm er frá pólitísku sjónarmiði, úr því að eignirnar haldast í eigu ríkisins eða verða eign þess að lokum. Þetta er hagstætt fyrir stjórnámálamenn - ekki síst í ljósi reynslunnar sem Bretar hafa af einkavæðingu vatnsveitnanna sem síðan hækkuðu gjaldskrár sínar að meðaltali um 77 af hundraði á fimm árum, án þess þó að nýjar framkvæmdir hafi hingað til dugað til að taka á gömlu vandamálunum: vatnsleka úr úr sér gengnum lögnum og tímabilum þegar vatnið er ekki gott og jafnvel ekki nóg. En í rauninni er þetta auðvitað ekki annað en orðaleikur. Það er hægt að einkavæða opinbera þjónustu án þess að einkavæðingin taki til eignarhalds á mannvirkjunum. Alþjóðafyrirtækin, sem mest kveður að í vatnsveiturekstri, kæra

sig heldur ekkert um að eignast mannvirkin - það væri bara óvelkomin ábyrgð.

Þar er einmitt komið að þriðju ástæðunni, og kannski hinni þungvægustu, fyrir því að framsalsrekstur er aðalaðferðin í heiminum við uppstokkun á vatnsveitum. Hún speglar nefnilega viðskiptahætti hinna frönsku fjölþjóðafyrirtækja sem langmestu ráða á hinum hraðvaxandi heimsmarkaði fyrir vatns- og skólþjónustu. Einnig hér má leita samanburðar við rökin að baki einkaframkvæmdar almannaþjónustu í Bretlandi.

Samfélagsleg rök fyrir einkavæðingu vatnsveitunnar í Buenos Aires

Bent er á vatnsveituna í höfuðborg Argentínu, Buenos Aires, sem dæmi um glæsilegan árangur. Það gera bæði eitt af aðalfyrirtækjunum í vatnsveiturekstri og sjálfur Alþjóðabankinn, en það var einmitt sú hlið hans sem að einkageiranum snýr, International Finance Corporation (IFC), sem skipulagði þar einkavæðinguna og hafði um hana milligöngu.

Vissulega hafði vatnsveitan í Buenos Aires átt við alvarlegan vanda að stríða. Þegar IFC gerði grein fyrir hvers vegna það hefði stuðlað að því að koma á 30 ára rekstrarsamningi við fyrirtækjahóp undir forustu fransks fjölþjóðafyrirtækis, sem þá hét Lyonnaise des Eaux, þá leggur skýrslan þunga áherslu á þær illu afleiðingar, bæði fyrir samfélag og umhverfi, sem fylgt hafi ófullnægjandi starf-



Nokkrir gestanna á fyrirlestrinum. Þarna má m.a. þekkja Svanhlíði Halldórsdóttur og Ernu Guðmundsdóttur starfsmenn BSRB, Örnú Jakobínu Björnsdóttur formann STAK, Ragnhildi Guðmundsdóttur fyrrum varaformann BSRB og Sigríði Kristinsdóttur stjórnarmann í BSRB.

semi á vegum hins opinbera. Íðulega var hörgull á vatni, sem auðugir íbúar borgarinnar gátu bætt sér upp á eigin vegum, en hinir snauðu urðu að lifa við - eða deyja við eins og oft vildi verða.

Þrjátíu af hundraði borgarbúa höfðu ekkert rennandi neysluvatn, og hjá mörgum þeirra sem þó höfðu það var þrýstingurinn svo lágur að vatnið hvarf þegar mest þurfti á því að halda, þ.e. að sumrinu. „Æ fleiri heimili voru ekki tengd skólþveitu og

framkvæmdir við skólphreinsun ónógar, sem leiddi til alvarlegrar mengunar vatnsrása í jörðu,“ segir í skýrslu um verkefnið frá IFC. Svo var komið að vatnsmengun í höfuðborginni var orðin alvarlegast umhverfisvandamálið sem að Argentínu stöðjaði. Drykkjarvatn var ekki nægilega einangrað frá skólpi og hafði að geyma mikið af nítрати, gerlum, arseniki og þungmálmum. Mengunin kom harðast niður á lágtekjufólki. Þeir ríkari gátu komið sér upp eigin vatnsgeymum sem fleyttu þeim yfir tímabil með ónógum vatnsþrýstingi, en þrjár milljónir borgarbúa áttu um það eitt að velja að nota menguð vatnsból, eða þá að kaupa vatn af götusölum á verði sem þýddi að þeir eyddu miklu hærra hlutfalli af tekjum sínum í vatn en þeir ríkari sem þó nutu betri aðgangs að vatni.

Af þessu ófremdarástandi er talið að 80 000 manns á ári hafi sýkst af sjúkdómum, sem dreifðust með vatni, og meira en 100 þeirra látist. Á þessu var ekki tekið svo að neitt gagn væri að. Það mátti að nokkru kenna slakri stjórnun - ríkisrekinni vatnsveitunni mistókst að innheimta vatnsgjald hjá mörgum notendum sem þó höfðu efni á að borga, að því er virðist vegna óskilvirks stjórnskipulags og fjármálakerfis. Svo var Argentína líka eitt hinna skuldum hlöðnu ríkja sem varð að nota skatttekjur sínar í þágu bandarískra banka frekar en eigin þegna.

Það vantaði sem sagt ekki knýjandi ástæður, sem vörðuðu ekki aðeins fjármál og stjórnsýslu heldur líka samfélag og umhverfi, til að búa svo í haginn

að komið yrði á gagngerri uppstokkun stjórnsýslu og ráðist í löngu tímabærar framkvæmdir. Annað er líka merkilegt við úttekt IFC. Af henni má nefnilega ráða að sú aukna skilvirkni sem náðist hjá fyrirtækjahópnum, Aguas Argentina eins og hann hét, hafi ekki stafað neitt sérstaklega af því að þar hafi einkarekstur átt í hlut.

Nýja fyrirtækið virðist vissulega hafa fært með sér þann athafnakraft sem vantað hafði hjá hinu ríkisrekna, og myndu sumir halda því fram að þennan nýja kraft hefði ekki verið hægt að virkja nema með einkavæðingu. Aguas Argentina fékk ákveðnum samningum breytt, breytti vissum kerfum, náði að fækka leynilegum tengingum, fékk fleiri reikninga greidda og setti upp fleiri vatnsmæla. Allt tókst þetta á skömmum tíma, og jafnframt voru vatnstaxtar lækkaðir. Árangurinn var að sönnu glæsilegur - og þó voru hátt settir innlendir stjórnendur hinir sömu og áður.

Sú spurning hlýtur því að vakna hvers vegna einkavæðing hafi verið talin nauðsynleg til að ná þessum markmiðum. Jú, Alþjóðabankinn og argentínska stjórnin litu svo á að hér þyrfti stjórnun af því tagi að hagnaðarvonin hvetti þá sem fyrir þjónustunni stæðu til að takast á við vandamál sem látin voru dankast undir opinberri stjórn. En það er vafasamt sjónarmið því að fjöldi ríkisrekinna fyrirtækja í mörgum löndum hefur sýnt fram á getu sína til að þróast og taka stakkaskiptum. Að breyta um stjórnunarhætti og beita vissum nokkuð augljósum nýjum kerfum, það hefði mátt gera án einkavæðingar

ef viljinn hefði verið fyrir hendi. Þekkingin var þegar tiltæk.

En hvað þarf að velta þessu fyrir sér, ef einkavæðingin skilaði þó þeim árangri sem haldið er fram? Eftir því sem IFC segir hefur Aguas Argentina „hrundið fram stórmerkilegri umbreytingu hrörnandi ríkisfyrirtækis í hagkvæmt og lífvænlegt einkafyrirtæki“. Í skýrslunni segir enn fremur: „Í fyrsta sinn hefur tekist að losna við hinn þráláta vatnsskort. Drykkjarvatnið er orðið bæði betra og ríkulegra, og notendur borga fyrir það eftir lægri taxa.“

Þessi árangur kostaði fjárfestingu sem er líka hluti af skýringunni á því að einkavæðing var talin eina leiðin - bæði ríkið og borgin væru of skuldum vafin til að geta náð til sín nauðsynlegu framkvæmdafé. Eins og IFC segir: „Yfir stendur stórhuga framkvæmdaáætlun sem mun nú loks gera það kleift að ná til hinna snauðu með vatns- og skólþjónustu og bæta þannig bæði umhverfi og heilsufar. Þegar 30 ára samningstíma fyrirtækisins lýkur er ætlast til að það hafi komið rennandi vatni til 100% íbúa á starfssvæði sínu og skólþveitu til 95% þeirra. Eftir því sem gengið hefur hingað til er ekki annað að sjá en þetta gangi eftir.“

Samfélagsleg vonbrigði með einkavæðingu vatnsveitunnar í Buenos Aires

En, en ... Það þurfti auðvitað líka að vera „en“ eitthvað. Reyndar fleira en eitt og fleira en tvennt, og engir smámunir. Í fyrsta lagi eru 25 ár eftir. Samningurinn nær til 2024 - það verður heil kynslóð vaxin úr grasi áður en þjónustumannvirkin eru fullgerð. Við skulum því ekki láta okkur vaxa í augum hve hátt markið sé sett.

Í öðru lagi vitum við af eigin reynslu, þau okkar sem lifað hafa viðburðaríku lífi, að ekki fer allt svo fram sem ætlað er. Að vatnsveita sé rekin sem gróðastarfsemi getur haft sínar óþægilegu hliðarverkanir sem koma ekki endilega fram strax. Sérstaklega vekur það áhyggjur hvernig hinn alþjóðlegi einkageiri í vatnsveiturekstri er alveg yfirskyggður af fáeinum geysistörum fyrirtækjum. Nú verð ég að játa að ég veit ekki lengur undir hvaða nafni Lyonnaise des Eaux gengur, eftir alla þá fyrirtækjasamruna sem hafa fækkað ráðandi aðilum á þessum markaði niður í fáeina, með aðsetur í Frakklandi og Bretlandi. Þessi þróun er einkum varhugaverð að því leyti að æ minna jafnræði verður að auði og valdi milli aðalfyrirtækjanna í vatns- og skólþveitumálum og sveitarfélaganna sem þau starfa fyrir.

Vandamál af því tagi eru þegar farin að skjóta upp kollinum í Buenos Aires. Meira að segja í hinni afar lofsamlegu lýsingu IFC er viðurkennt að þegar

sé komið upp alvarlegt vandamál sem illa stingur í stúf við hina félagslegu aðalréttlætingu alls verk-efnisins. Meinið er að rekstrarsamningurinn gerir ekki kleift að tryggja að fátækt fólk hafi tök á að borga fyrir þjónustuna, því að taxtarnir verða því ofviða. Umtalsverðar gjaldskrárhækkningar telur IFC að óhjákvæmilega leiði af einkavæðingu með þessum hætti.

Og segir líka: „Tök á að greiða kostnað af vatns- og skólþjónustu eru ekki til fyrirstöðu þegar í hlut á fólk yfir fátæktarmörkum, en gagnvart fátæklingum er ástæða til að ætla að svo sé. ... Og þótt svo sé til ætlast að fátæklingar njóti öðrum fremur góðs af framkvæmdunum sem gerðar verða í tengslum við rekstrarsamninginn, þá leiða fyrirbyggjandi hvatar fremur til þess að aukin þjónusta nái til þeirra sem efni hafa á að borga fyrir. Enn er ekki ráðið fram úr því að hvaða marki gera eigi fátæklinga aðnjótandi hinna væntanlegu framkvæmda. Til að ná utan um þetta kann að vera nauðsynlegt að gera rekstrarsamninginn skýrari hvað það varðar að þjónustu sé komið á við tekjulága notendur sem enn hafa ekki notið hennar.“

Með öðrum orðum: blekið er varla þornað á samningum - ekki nema tvö ár liðin af 30 ára samningstíma - þegar skilmála hans þarf að „gera skýrari“ (faguryrðið er vandlega valið) af því að verk-efnið, sem átti sér þá félagslegu réttlætingu að færa vatn til hinna snauðu, það var þegar til kastanna kom alls ekki til þess fallið að færa þeim snauðu neitt vatn. Og þegar farið er að endurskoða samn-



Á annað hundrað manns sóttu fyrirlestur Brendans Martin á Hótel Loftleiðum. Á myndinni má m.a. sjá þingmennina Margréti Frímansdóttur og Rannveigu Guðmundsdóttur.

inginn, þá er aðstaðan auðvitað allt önnur en við upphaflegu samningsgerðina. Nú ræður fyrirtækið yfir eignunum og sveitarfélagið á ekki kost á samningum við neinn annan. Þannig hafa valdahlutföll samningsaðilanna breyst stórum - fyrirtækinu í hag.

Þegar IFC-skýrslan var rituð var sú lausn helst á döfinni að láta Aguas Argentina aðeins bera ábyrgð á aðalmannvirkjunum, stofnkerfinu. Sveitarfélögin tækju hins vegar aftur við ábyrgðinni á fjármögnun og framkvæmdum við hverfalagnirnar - að láta

þjónustuna ná til hinna snauðu. Ef þetta gengur eftir táknað það að Aguas Argentina, eða réttara sagt móðurfyrirtækið franska, heldur eftir þeim hluta starfseminnar sem hægt er að hagnast á, en þvær hendur sínar af þeim vandanum sem einmitt var hugmyndin að tekið væri á með einkavæðingunni. Sveitarfélagið verður þá komið í svipaða stöðu og þegar af stað var farið. Það þarf enn sem fyrr að kosta framkvæmdirnar, skipuleggja þjónustuna og bera töpin sem því fylgja að koma vatni til hinna snauðu. Þó þannig að ekki verður lengur hægt að láta tekjurnar frá betur stæðum vatnsnotendum renna til að kosta vatnsþjónustu við hina fátækari.

Nú er ekki eins og ég hafi valið hér það eina dæmi um einkavæðingu vatnsveitna sem illa hafi tekist til um. Þvert á móti er bent á Buenos Aires sem mikinn sigur. Skýrsla IFC, sem ég hef verið að vitna í, greinir einnig frá allmörgum öðrum dæmum þar sem afleiðingarnar hafa verið miklu alvarlegri en undirróttin hin sama: að einokun á almannaþjónustu eigi í senn að skila einkaaðilum arði og uppfylla félagslegar þarfir.

Mörg hliðstæð dæmi staðfesta að vandinn er ekki sá einn að ná í upphafi réttum samningum. Í borginni Gdansk í Póllandi var það t.d. annað franskt fyrirtæki sem tók við rekstri vatnsveitunnar. Það hækkaði taxtana tvisvar á einu ári, af því að fólk notaði minna vatn en vænst hafði verið þegar búið var að setja vatnsmæla við íbúðirnar, og tekjur náðu þá ekki áætlun. Nú átti rekstrarsamningurinn einmitt að fyrirbyggja slíka niðurstöðu af því að

Gvendarbrunnar.

gjaldskrárhækkar voru háðar samþykki sveitarfélagsins. En þegar til kastanna kom átti það ekki um annað að velja. Íbúar Gdansk, fólkið sem stofnaði Samstöðu, nota minna vatn nú en áður og borga samt meira fyrir það. Þeim hefur lærst að markaðsveldið getur minnt óþyrmilega á gamla skrifstofuveldið.

Með þessu er ekki heldur öll sagan sögð um félagslegan tilkostnað við slíka tilhögun. Til dæmis náði Aguas Argentina sínum fræga fjárhagslega árangri að verulegu leyti með því að fækka föstu starfsfólki og nota í staðinn verktakavinnu þar sem margt er óljóst um kjör og skilmála.

Dæmi frá Stokkhólmi

Hverfum nú frá argentínska dæminu og að öðru ólíku, sem ekki er eins langt að komið heldur frá Stokkhólmi. Í höfuðborg Svíþjóðar er fjárhagslegt svigrúm auðvitað allt annað en í landi sem sokkið er í skuldir. Stokkhólmur á samt líka við þann vanda að etja að gera þjónustuna betri og umhverfisvænni á tímum mikils aðhalds í opinberum fjármálum, sem stafar af því að ríkisstjórnin telur útgjöld hins opinbera verða að haldast innan vissra marka eigi landið að haldast samkeppnisfært á markaðstorgi heimsins.

Til að taka á þessum vanda réðst Vatns- og skólþveita Stokkhólms í endurskipulagningu árið 1995, sem ætlað var að skila miklum sparnaði en gerði það reyndar ekki. Þetta er borgarfyrtæki og hafði sett sér ákveðin gæðamarkmið, bæði á sviði þjónustu og umhverfismála. Neytendur áttu að fá heilnæmt og bragðgott neysluvatn án rennslistruflana. Afrennsli mætti „ekki ofbjóða náttúrunni“, eins og segir í ársskýrslu stofnunarinnar, minna af umhverfisskaðlegum eignum ætti að berast með skólþinu og lífríki stöðuvatna að verða heilbrigðara.

Stéttarfélag starfsmannanna lögðu til að reynd yrði aðferð sem þegar hafði gefist vel í ýmsum sveitarfélögum í Svíþjóð. Launmannasambandið Kommunal, samtök bæjarstarfsmanna, hafði einmitt haft forgöngu um þessa aðferð. Í henni felst að starfsfólkið leggi ekki atvinnu sína í sölurnar fyrir vandamál stofnananna, heldur taki það fullan þátt í

að finna leiðir til að draga úr sóun og bæta árangur, og hafi umboð til að beita reynslu sinni og þekkingu í því efni. Allt starfsliðið var nú skipulagt í u.þ.b. 10 manna hópum sem hittust reglulega til að fhuga vandann, sem stofnunin stóð frammi fyrir, og finna leiðir til úrbóta. Einnig var starfsfólkið sent á námskeið til þjálfunar sem átti að gera það virkara í ummótun starfseminnar.

Hóparnir voru 49 talsins og gerðu samtals 193 tilögur sem allar voru lagðar undir dóm reynslunnar. Með þessum 193 aðgerðum til að spara peninga eða bæta þjónustu var sögunni ekki lokið, heldur má vænta frekari umbóta af því að Vatns- og skólþveita Stokkhólms er að umbreyta sjálfri sér og verða það sem stundum er kallað námshæf eða viti gædd skipulagsheild. Í hinum alþjóðlega einkageira er það einmitt slíkt skipulag sem mestum árangri er talið skila. En svo undarlega bregður við að vinnustaðaskipulagi, sem talið er úrelt í einkarekstri, er iðulega troðið upp á opinberar þjónustustofnanir til þess að gera þær nútímalegri.

Að því leyti er dæmið frá Stokkhólmi óvenjulegt, en hefur þegar skilað áþreifanlegum árangri ef marka má ársskýrslu stofnunarinnar. Vatns- og skólþveitan fór að draga úr útgjöldum sínum ár frá ári, nokkurn veginn í hátt við það sem að var stefnt. Könnun, gerð af óháðum aðilum, bendir til þess að hún hafi staðið sig betur á tilkostnaðarsviðinu en einkavæddar vatnsveitur í Bretlandi. Þegar skólþhrensistöð hafði verið stækkuð til að minnka köfnunarefni og fosfór í afrennsli náðist betri hreinsun

en nokkru sinni fyrr með tilkostnaði 15% undir áætlun. Vatnsleki úr lögnum er orðinn minni en undanfarin 20 ár, og gæði drykkjarvatnsins hafa ríflega uppfyllt kröfur sænska matvælaeftirlitsins. Og allt var þetta gert án þess að hækka gjaldskrá og án þess að fækka starfsfólki. Þess í stað var beitt þessari nýjung í umbótastarfi í almannaþjónustu ásamt nægilegum fjárfestingum til að árangur næðist.

Misheppnuð einkaframkvæmd almannaðjónustu í Bretlandi

Reynslan frá Stokkhólmi er ekki aðeins ólík því sem gerðist í Argentínu heldur stingur hún líka í stúf við reynslu Breta þar sem einkavæðing vatnsveitnanna hefur hlaðið undir nokkra hálaunaða forstjóra á kostnað íbúanna sem þeir eiga að þjóna. Á öðrum sviðum almannaðjónustu í Bretlandi er reynslan af einkaframkvæmd engu betri. Nýlega var samið við einkaaðila um að fjármagna spítalabyggingar, og hefur hið virta læknablað *British Medical Journal* birt fræðilega skýrslu sem leiðir í ljós að framkvæmdin verði á endanum nærri tvöfalt dýrari fyrir ríkið en verið hefði með því að kosta hana af opinberum lántökum, og verði auk þess fremur til þess að fækka en fjölga sjúkrarúmum fyrir opinberu heilbrigðisþjónustuna.

Nú er ég ekki að halda því fram að þessi reynsla nægi til að hafna allri einkavæðingu, eða að aldrei geti verið báðum til gagns að hið opinbera taki höndum saman við einkaaðila. Mér er einnig ljóst

að iðulega hafa samtök eða stofnanir, sem ekki starfa í hagnaðarskyni, rutt brautina fyrir nýjungar í almannaþjónustu og þannig fyllt upp í skörð ófullkominnar opinberrar starfsemi. Ég er ekki heldur að halda því fram að fyrirmyndinni frá Stokkhólmi sé hægt að fylgja óbreyttri við aðrar aðstæður í öðru landi - ekki fremur en ég féllist á að þannig mætti fara að við einkavæðingu. Hve vel tókst til hjá Svíum valt mjög á því að þar hefur þróast skipuleg samvinna á vinnumarkaði og fleira sem flokkast undir svokallaðar „samfélagsauðlindir“ og ekki er á sama hátt til að dreifa í öllum löndum.

En þótt samfélagsauðlindirnar - skipulag og tengsl sem halda þjóðfélaginu í skorðum og stuðla að trúnaðartrausti - birtist ekki í sömu mynd í Rómönsku Ameríku og þær gera á Norðurlöndum, þá þýðir það ekki að þær séu engar til. Þvert á móti, og þar er ekki síður brýnt að umbætur í almannaþjónustu byggji á samfélagsauðlindunum og grafi ekki undan þeim. Dæmi um það má sækja til borgarinnar Porto Alegre í Brasilíu, aðeins nokkur hundruð kílómetra frá Buenos Aires.

Borgaryfirvöldin í Porto Alegre eru smám saman, en með ágætum árangri, að koma upp mannvirkjum og þjónustu fyrir hina snauðu. Það er gert í samvinnu við samtök fólks í hverfunum þannig að fólkið á staðnum hafi bein áhrif á forgangsröðun opinberra framkvæmda og taki beinan þátt í að móta áætlanir um nýjar götur, skóla eða aðrar framkvæmdir. Ég hef ekki tíma til að lýsa þessu í smáatriðum hér, en ég hef lýst því nánar, eins á dæminu

frá Stokkhólmi og nokkrum öðrum, í bók sem ég hef samið og kemur út á sumri komanda hjá Zed Books.

Dæmin eru sótt til ýmissa og mjög ólíkra landa, og af þeim má læra hvernig hægt er að mæta kröfum fjárhags, samfélags og umhverfis og um leið efla lýðræði hjá hinu opinbera og færa starfsfólki almannaþjónustunnar verulegan ávinning í atvinnuöryggi og fullnægingu í starfi. Þessu er vert að gefa alvarlegan gaum þegar svo víða blasir við að einkavæðing eða einkaframkvæmd nær ekki máli á einn eða fleiri af



Þinghúsið í
Wellington á Nýja Sjálandi.
Mynd Sáfi

þeim fjárhagslegu og félagslegu kvörðum sem þar er miðað við.

Vandkvæði á endurbótum opinberrar stjórnsýslu á Nýja Sjálandi

Um nýju opinberu stjórnsýsluna á það við, rétt eins og um einkavæðingu, að reynslan hefur þar fyllri sögu að segja en stórorðar alhæfingar um ágæti hennar. Einnig hér veltur mest á því hver áhrifin verða á samfélagsauðlindirnar, í þessu tilviki siðareglur og stofnanamenningu. Um þetta vil ég bregða upp dæmi. Ef Buenos Aires er talin hin mikla fyrirmynd á sviði vatnsveitna, þá er það Nýja Sjáland sem þekkt er um víða veröld fyrir umbætur á opinberri stjórnsýslu. Þar var stjórnsýsla ríkisins endurskipulögð á þann veg að stefnumótun væri aldrei á sömu hendi og sjálfur rekstur þjónustunnar. Komið var á þjónustusamningum innan opinbera geirans til að koma fram með nýjum hætti aðhaldi, árangursstjórnun og ábyrgð.

Nokkrum árum síðar réð ríkisstjórn landsins Allen Schick, þekktan fræðimann á alþjóðavettvangi, til að athuga árangurinn. Skýrsla hans er í heild lofsamleg. Þar segir m.a.: „Eitt augljósasta og mikilvægasta framlag Nýja Sjálands til opinberrar stjórnsýslu felst í nýjum aðferðum við að koma fram ábyrgð. Formleg ábyrgð þjónustuaðila gagnvart kaupendum þjónustunnar hefur orðið mönnum hvatning til að að finna nýjar leiðir til að samningsbinda árangur og meta hann. Þannig myndast

tengsl sem ekki væru miklar öfgar að kenna við ábyrgð samkvæmt upptalningu. Engu öðru landi hefur tekist á sama hátt og Nýja Sjálandi að gera ábyrgð að einni uppistöðu stjórnsýslunnar.“

Ábyrgð og ábyrgð

En hér slær höfundur mikilvægan varnagla: „Í þessari skýrslu er, eins og venja er í ritum um opinbera stjórnsýslu, talað um „ábyrgð“ án þess að gera alltaf greinarmun á formlegri ábyrgð, sem manni er skylt að svara fyrir gagnvart öðrum, (e.: accountability) og ábyrgð í merkingunni skylda eða skylduvitund (e.: responsibility). En í stjórnun hefur ábyrgð alls ólíkar afleiðingar eftir því hvora tegundina við er átt. Skylduvitund er persónulegur eiginleiki sem sprettur af siðferðiskröfum starfsstéttarinnar, ásetningi til að gera sitt besta og þjónustulund gagnvart þegnum. Fyrirsvarsábyrgðin er ópersónuleg og veltur mest á umsömdum skyldum og upplýsingaflæði. Ef vel á að vera ætti yfirmaður að vera ábyrgur í gerðum sínum hvort sem hann þarf að svara fyrir þær eða ekki. Auðvitað myndi maður óska að hvort tveggja færi saman, en hætt er þó við að sífelldur eltingaleikur við hina formlegu ábyrgð komi niður á skylduvitundinni. Skylduvitundin ein og sér veitir enga tryggingu fyrir skilvirkri frammistöðu; ef svo væri hefði kannski aldrei þurft að stokka upp í opinberri stjórnsýslu. Eitthvað kann hins vegar að tapast þegar skerpt er á hinni nútímalegu stjórnunarábyrgð en skylduvitundin einskorðuð við það sem tilgreint er í samn-

ingum og áþekktum plöggum, eða þær skyldur stjórnenda sem endurskoðun getur leitt í ljós hvort við er staðið.“

Dæmið frá Stokkhólmi vísar í allt aðra átt því að þar er með nýjum hætti byggt á skylduvitund starfsmanna og stjórnenda gagnvart almannþjónustu. Þar er siðferðisvitund þeirra gagnvart þjónustunni og vinnunni hvorki spillt með einkavæðingu né með hugsunarlausum eltingaleik við árangursmarkmið gefin út af yfirstjórn, heldur gangast þau undir þá skyldu að finna og framkvæma ráð til að bæta þjónustuna og láta almannafé verða að meiri notum. Til að svo megi verða þarf atvinnuöryggi þeirra að vera tryggt - öryggisleysi leiðir til ósveigjanleika, öryggi til sveigjanleika - og umbæturnar, sem þeim er nú að takast að gera, tryggja atvinnu þeirra enn frekar og auka fullnægju þeirra í starfi.

Þarna kynni nú, eins og segir í skýrslunni um Nýja Sjáland, „eitthvað að tapast“ ef komið væri að umbótunum með miðstýrðari og vélrænni hætti. En hvað er þetta „eitthvað“? Hér er lærdómsríkt að athuga aðra mikilvæga rannsókn sem gerð var af OECD - þeirri alþjóðastofnun sem öðrum fremur hefur unnið að útbreiðslu hinnar nýju opinberu stjórnsýslu í aðildarlöndum sínum. Þar er bent á að með þeim stjórnsýsluumbótum, sem mælt er með, séu yfirmenn hinnar opinberu þjónustu „háðir strangara opinberu eftirliti og auknum kröfum frá borgurunum, en einnig háðir ósveigjanlegri fjárhagslegum skorðum. Þeir þurfa að taka á sig ný

hlutverk og skyldur sem leiðir af: dreifingu ábyrgðar og auknu sjálfræði stjórnenda; breytingu opinberra starfsemi í viðskiptaátt; breyttu samspili hins opinbera við einkageirann; og breyttri tilhöggun formlegrar ábyrgðar. Þeir þurfa, í stuttu máli sagt, að taka upp nýjar aðferðir við að annast verkefni hins opinbera. Umbætur í opinberri stjórnsýslu hafa vissulega skilað verulegum árangri í skilvirkni og hagkvæmni, en aðlögunin kann að nokkru leyti að hafa haft ótilætluð áhrif á siðferði og kröfur um breytni. Ekki svo að skilja að breytingarnar hafi leitt til þess að meira sé um brot í starfi eða siðferðilega rangt hátterni. En þær geta sett opinbera starfsmenn í þá stöðu að hagsmunir eða markmið stangist á án þess að þeir hafi skýr fyrirmæli um hversu með skuli fara. Vel má vera að bilið fari breikkandi milli hefðbundinna gilda og starfshátta, sem gilt hafa hjá opinberum starfsmönnum, og þeirra hlutverka sem ætlast er til að þeir gegni við breyttar aðstæður hins opinbera geira.“

Árangursstjórnun og siðferði almannajónustunnar

OECD-skýrslan heldur áfram: „Í opinberri starfsemi með nýju sniði má ekki ganga að því vísu að starfsliðið standi utan við viðmið og siðareglur almannajónustunnar. En ef gefin eru ófrávíkjanleg fyrirmæli og reglur settar um stórt og smátt, þá virðist það ekki fara vel saman við það sjálfræði stjórnenda sem að jafnaði er látið gilda í starfsemi af þessu tagi.“ Þessi mikilvæga athugun dregur

fram þversögn sem liggur í sjálfu eðli hinnar nýju opinberu stjórnsýslu: Breytingar, sem virðast færa valdið nær þeim sem þjónustuna veita, eru í raun notaðar til að treysta miðstýringu í því skyni að knýja fram niðurskurð útgjalda, og verða opinberir starfsmenn þannig milli steins og sleggju.

Mig langar að nefna áþreifanlegt dæmi um það hvernig árangursstjórnun getur leitt til þess, einkum þegar skylduábyrgð þokar fyrir nýrri tilhögun forsvarsábyrgðar, að starfsemin nálgist að sönnu þau afkastamarkmið sem henni eru fyrir sett, en um leið verði árangur hennar fjær því sem til er ætlast. Stjórnsýsla breska ríkisins hefur verið endurskipulögð með áþekku móti og á Nýja Sjálandi. Það var gert samkvæmt áætlun sem kölluð er „Next Steps“. Af nýjum opinberum stofnunum er Ráðningarábyrgð (Employment Service) ein hinna helstu. Í fyrra var mér falið, á vegum Evrópusamtaka stéttarfélaganna opinberra starfsmanna (EPSU), að gera vissar athuganir á þessari stofnun, og niðurstöðurnar eru í þessu samhengi einkar fróðlegar.

Þarna ríktu pólitískar kröfur um að finna sem flestum ný störf, kröfur stjórnenda um sem stýstan biðtíma fyrir þá sem leituðu til ráðningarskrifstofanna, og afkastatengt launakerfi sem veitti umbun fyrir að uppfylla fyrirskipuð markmið en ekki fyrir að rækja siðferðilegar skyldur ríkisstarfsmanna. Ég komst að því að af völdum alls þessa var skjólstæðingum þrýst til að taka að sér störf sem ekki voru endilega við þeirra hæfi, en litu vel út í skýrslum til æðri stjórnvalda.

Í stað þess að bæði starfsfólk og skjólstaðingar ættu þátt í að móta starfsemina snerist hún um að uppfylla magnmarkmið, sem ákveðin voru á æðri stöðum, og kom það að vissu leyti niður á gæðum starfsins. Einn af stjórnendum Ráðningarþjónustunnar sagði okkur að þegar einu sinni er búið að samþykkja markmið reynist erfitt að fá þeim breytt í ljósi reynslunnar, og að sjaldan sé tekið mark á því sem honum eða starfsfólki hans sýnist að megi betur fara. Ráðningarþjónustan sjálf hefur unnið matsskýrslu þar sem bent er á að fólki finnist „hin mjög miðstýrða starfsemi ekki koma heim við hugmyndir, sem Next Steps-stofnunin boðar, um að miklu varði að yfirmenn á hverjum stað beri ábyrgð á að framkvæma verkefnið með sínum eigin hætti þannig að sem bestur árangur náist“.

Umfangsmesta fræðilega athugun, sem enn hefur verið gerð á umbótum í breska ríkiskerfinu, styður þessar niðurstöður. Þar er ályktað að „í mörgum tilvikum skorti samhengi milli aragrúa af framtíðaryfirlýsingum, stefnuyfirlýsingum, yfirmarkmiðum, undirmarkmiðum og áætlunum“. Ein af athyglisverðum niðurstöðum var sú að ekki væri samræmi - þar skildi oft að himinn og haf - milli hinna almennu markmiðsgreina í starfsreglum hvers ríkisstofnunar (markmiðanna sem haldið er á loft í kynningarskygni til að sýna hve mjög ríkisstofnanir séu farnar að taka mið af þörfum viðskiptavinarins) og árangursmarkmiðanna sem í raun stýra daglegum verkum starfsfólksins.

Í þessari athugun kom líka í ljós, eins og í þeirri

ný-sjálensku, að verulega hefði breyst til bóta hvernig stofnanir eru skipulagðar og hvernig þær stýra fjármálum sínum. Enda er ég ekki kominn til að halda því fram að hvorki einkavæðing né ný opinber stjórnsýsla hafi leitt til neinna umbóta fyrir njótendur eða starfsmenn almannaþjónustunnar. Hins vegar er ég að halda því fram að þessum tækjum sé nú um stundir aðallega beitt í þágu pólitískra sjónarmiða sem ekki séu sprottin af samfélagslegum þörfum, heldur af fjárhagslegri nauðsyn í heimi sem mótast æ meir af samkeppni og hnattvæðingu. Vissulega hefur fólk vaxandi áhyggjur af opinberri þjónustu, og þeim eru stjórnvöld að bregðast við. En þau gera það yfirleitt ekki með því að endurbæta stofnanirnar þannig að notendurnir fái raunverulegt áhrifavald til að setja almannaþjónustunni markmið, né starfsmennirnir til að nota þekkingu sína og reynslu til að ákveða hvernig þeim markmiðum verði best náð. Þess í stað beita þau annaðhvort valfrelsi markaðarins eða árangursstöðlum sem settir eru ofan frá og einkum við það miðaðir að skera niður tilkostnað.

Samfélagsauðlindir og umbætur í almannaþjónustu

Félagsleg sjónarmið koma mjög við sögu þegar mælt er fyrir einkavæðingu og nýrri opinberri stjórnsýslu. En minna fer fyrir þeim þegar kemur að skipulagningu verkefnanna og framkvæmd. Enda fer það ekki þægilega saman að standast kröf-

ur um fjárhagslega samkeppnishæfni í samhengi hnattvæðingar og að mæta félagslegum þörfum staðar og stundar. Með því að nálgast umbæturnar eins og ég hef verið að lýsa, með því að byggja á samfélagsauðlindum af ýmsu tagi, er þó hægt að mæta félagslegum þörfum og auka um leið fjárhagslega samkeppnishæfni. En þá verður almannaþjónustan líka að fá þá fjármuni sem til þarf, og efnahagskerfi heimsins þarf að sníða þann stakk að hægt sé að leggja í slíka fjárfestingu og standa vörð um hana.

Í stjórnámálum hefur komið fram ný tegund leiðtoga sem tilheyrir tímabilinu á eftir Reagan og Thatcher og Tony Blair er skýrasta dæmið um. Þeir telja sig fylgja stefnu sem brúað geti bilið milli félagslegra framfara og hnattvæðingarinnar, sem að óbreyttu er ósjálfbær og magnar andstæður. En að slíkt megi takast án þess að róttækar breytingar séu gerðar á tengslunum milli ríkisvalds, markaðar og samfélags, það fær enga stoð af reynslunni. Þrátt fyrir hagvöxt, ólíkan öllu sem áður þekktist, búa fleiri jarðarbúar við örbirgð nú en fyrir 50 árum. Þótt meðaltekjur fólks fari vaxandi er bilið milli ríkra og snauðra alltaf að breikka. Þótt ríki heims séu óspör á fyrirheit um umhverfisvarnir er náttúra heimsins enn á háskalegri niðurleið. Lönd eins og Rússland eru átakanleg dæmi um að markaðurinn getur hneppt þjóðir í engu ómildari ánauð en ríkisvaldið.

Réttnefnd ný viðmiðun á að hafna ánauð bæði markaðar og ríkisvalds en setja markið svo hátt að

samfélagið geti látið bæði ríki og markað þjóna sér. Fyrir þróun og umbætur almannþjónustu þýðir þetta að almenn þátttaka og viðurkenning einstaklingsins sé höfð að leiðarljósi og í senn hugað að því hvaða markmið almannþjónustunni eru sett, hvaða uppbygging og skipulag þjónar þessum markmiðum, og hvernig útvega má þá fjármuni sem til þarf.

Lítum á þessi þrjú atriði hvert fyrir sig. Markmið almannþjónustunnar vil ég telja þessi, ef þau eiga að hæfa veruleika samtímans á sviði efnahags, samfélags og umhverfis:

- að stuðla að sjálfbærri hagþróun;
- að efla félagslegt réttlæti, viðurkenningu einstaklingsins, jöfn tækifæri og gott líf;
- að stuðla að fullri atvinnu við góð skilyrði og sanngjörn laun;
- að vernda umhverfið og bæta spjöll á því; og
- að verja og efla lýðræði.

Öllum þessum markmiðum er best þjónað með sem allra almennastri þátttöku í að skipuleggja þróunarátlanir, ákveða forgang, og velja eða móta viðeigandi tækni svo að þjónustuna megi bæta í raun án þess að ofbjóða fjárhag hins opinbera. Þegar til framkvæmdanna kemur þarf ekki aðeins að ráðgast við starfsfólkið heldur virkja til fulls þekkingu þess og ábyrgðartilfinningu þegar tekist er á við þann mikla vanda að gera hvort tveggja í senn: að ná sem bestri nýtingu fjármuna, hagkvæmni í rekstri og gæðum þjónustunnar, og hins vegar að tryggja atvinnuöryggi og auka fullnægingu í starfi.

Slík virkjun starfsfólksins er ekki aðeins æskileg frá því almenna sjónarmiði að hún vinni gegn þeirri þróun í samtímanum að fólk finni sig æ síður hafa vald á fjárhagslegum og félagslegum aðstæðum sínum - en í þeirri þróun felst ógnun við sjálft lýðræðið ef almenningur finnur sig ekki eiga aðild að því sem aðhafst er á sviði stjórnmalanna. Þátttökuleiðin er líka vænleg til áþreifanlegs árangurs, af því að með henni er nýtt sú auðlind almannaþjónustunnar sem mest er metin en þó mest vannýtt: hæfni allra þeirra einstaklinga og hópa sem ýmist nýta þjónustuna eða veita hana.

Þegar endurbæta skal almannaþjónustu er annars vegar í boði aðferð sem kölluð er sjálfbær og sanngjörn og lýðræðisleg, en í raun ofurselur hún fólk ferlum markaðarins, sem það fær engu um ráðið, og tryggir undirgefni þess með því að efla miðstýrða markmiðssetningu í almannaþjónustunni. Hins vegar er aðferð sem byggir á því að treysta fólki, sem einstaklingum og í hópum, til að móta eigin framtíð á sjálfbæran, sanngjarnan og lýðræðislegan hátt. Þá er gengið út frá, en ekki grafið undan, þeirri viðleitni sem fólk þegar sýnir í því efni.

