



Klassikeren

Byråkrati er en enorm mekanisme operert av pygmeer.

Honoré de Balzac (1799–1850)



Politiske fiaskoer får mye oppmerksomhet, særlig når vi kan skylde på ‘b

Jakten på politisk suksess



Bent Sofus Tranøy
Ketil Raknes
Camilla Bakken Øvald

FORVALTNING

Det er enkelt å se alt som går galt i offentlig sektor. Reformen som feiler, meningsløse reguleringer og budsjettoverskridelser omtales daglig i mediene; opposisjonen og kommentatorene er skuffet, det er krise, kollaps og fiasko. Jakten på feil og mangler i offentlig sektor er en viktig del av medias samfunnsoppdrag, men når dette perspektivet blir enerådende påvirker det vår oppfatning om offentlig sektor. Akademia er ikke et unntak. Det dominerende forskningsfokuset på politisk fiasko begrenser forståelsen av hvordan politikk faktisk fungerer. Vi må forske mer på det som fungerer i politikken.

De første etterkrigstiårene var preget av styrings- og planleggingsoptimisme. Det offentlige tok på seg stadig større ansvar og flere oppgaver, mot

et bakteppe av fallende ulikhet, full sysselsetting og velstandsvekst over hele den rike verden. På 1970-tallet forsvant optimismen. Veksten bremses opp, og det ble avdekket flere tilfeller der en overambisiøs stat snublet i sine egne og ikke minst alle de berørte partenes ben.

Statsvitenskapen bidro sterkt til at pessimismen om hva offentlig sektor kunne få til spredte seg. En av klassikerne ble skrevet av den britiske geografen Peter Hall. I boka «Great Planning Disasters» (1982) presenterer han fortellinger om politiske fiaskoer fra ulike land. Washingtons intensjoner får helt andre konsekvenser i virkeligheten, viste Jeffrey Pressman og Aaron Wildavsky i boka «Implementation» fra 1973. Grunnkritikken deres var at verden er kompleks og i endring, usikkerheten rundt premisene var større enn planleggerne så for seg, det var for mange aktører og både planlegging og iverksetting led under manglende koordinering og politisk kamp i kulissene.

I dag er det mer vanlig med referanser til sykdom, krise, forfall, fiasko og død når man skal beskrive tilstanden til verdens demokratier. Fremveksten av sosiale medier og mer tabloide nyhetsmedier

gjør at samtalen rundt offentlig sektor som oftest er preget av fokus på feilslåtte reformer og overgrep mot enkeltmennesker. Dermed er byråkrati og byråkratisering blitt negativt ladede ord slik de brukes i dagligtale. Vår egen regjering spiller på det med sin avbyråkratisering- og effektiviseringsreform, kalt ABE-reformen. ABE-reformen er slett ikke en reform, bare kutt, som oftest i tjenesteproduksjonen, men retorisk tilslørt med bruken av byråkrati-ordet.

Boken «Great Policy Successes» er et forsøk på å rette forskernes oppmerksomhet mot alt det man tross alt lykkes med i offentlig sektor. Bokens hovedredaktør, den nederlandske professoren Paul 't Hart, er inspirert av psykologenes bruk av positiv psykologi, som har hatt stor suksess blant annet i organisasjonsforskningen. Grunnideen er å fortelle mennesker hva de gjør riktig og bør gjøre mer av i stedet for å peke på alt de ikke får til.

Ingen som følger med på Nav-skandalen vil finne på å benekte at det noen ganger går galt i offentlig sektor. Samtidig er det både trist og fordummende å bruke byråkrati som et skjellsord. Ønsker vi å leve i et velordnet og rikt samfunn må vi ha velfungerende institusjoner som er bemannet med



FAKTA

Offentlig sektor, byråkrati og fiasko:

- Nav-skandalen har ført til en stor debatt om svikt i offentlig sektor.
- I denne teksten skriver forfatterne at det har spredd seg en negativ oppfatning av byråkratiets rolle, også innen statsvitenskapen.
- Ethvert demokrati trenger imidlertid byråkrati, og vi bør forske mer på hva som faktisk fungerer innen offentlig forvaltning, skriver de. Noen upopulære reformer har også blitt langsiktige suksesser.
- Bent Sofus Tranøy, Ketil Raknes og Camilla Bakken Øvald er henholdsvis professor og høyskolelektorer ved Høyskolen Kristiania.



Regjeringen har satt i verk en rekke høyst nødvendige reformer i offentlig sektor. Vi må kutte i overflødig byråkrati, og løse oppgaver på en smartere måte. Alternativet er økte skatter og avgifter for folk flest.

Finansminister Siv Jensen om ABE-reformen, til Nettavisen 1. desember

byråkratiet'. Men hva kan vi lære av den politikken som faktisk fungerer?



ukorruperte og faglig sterke byråkrater. Det land som gjør det godt økonomisk og sosialt har til felles er ikke at de har privatisert mest mulig, men at de har det den svenske statsviteren Bo Rothstein kaller «high quality of government». Beslektede argumenter er fremført av økonomene Acemoglu og Robinson i «Why Nations Fail» (2012), og av den norske økonom Kalle Moene og Francis Fukuyama i «The Origins of Political Order» (2011).

Fordommer gir oss dårligere tenkning og tar fra oss læringsmuligheter fordi det hindrer oss i å se hva som fungerer. Derfor trenger vi å snakke mer om når politikken virker. Hvordan kan vi forklare og lære av politisk suksess? I «Great Policy Successes» drar 't Hart og hans medredaktør Mallory Compton opp et analytisk apparat som skiller mellom programmatisk, prosessuell og politisk suksess.

Programmatisk suksess innebærer at målene som settes blir nådd. Da er forståelsen av årsak-virkning-forhold god nok til at virkemidlene man setter inn bidrar til å realisere de politiske målsettingene.

Prosessuell suksess handler om å fatte beslutninger på den rette måten. Det

1954 og 1973 og var plaget med massive overskridelser og konflikter med arkitekten. I dag er det et globalt arkitektonisk ikon og en berømt turistattraksjon.

«Great Policy Successes» presenterer mange eksempler, alt fra helsevesenet i Singapore, finsk skolepolitikk, byplanlegging i København, dikesystemet i Nederland til Estlands digitale transformasjon. Vårt norske bidrag handler om oljefondet, nå kjent som Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Fondet er en gedigen suksess vurdert etter det programmatiske kriteriet. Hensikten var å forvalte og spare oljeinntektene, og hindre uforsvarlig bruk. I dag er fondets markedsverdi 10.000 milliarder kroner, og pengebruken har ikke vært mer uforsvarlig enn at Norge i sammenligning med nesten et hvilket som helst annet land framstår som en makroøkonomisk suksess. Vi har lav ledighet, god vekst over tid og petroleumsinntektene har ikke kjørt verken demokratiet eller økonomien på dunken, slik det faktisk har skjedd i flertallet av land som har funnet en ekstra verdifull naturressurs. Eksemplene her er mange, alt fra den relativt moderate nederlandske fiaskoen i håndteringen av gass-inntekter på 1960- og 70-tallet, til

tet og sentrale politikere i Høyre og Ap som hele tiden hadde hovedrollene. Dette førte også til at fondet i starten fikk mye kritikk fra sivilsamfunnet som var kritisk til fondets etikk, og Frp fløy høyt på meningsmålingene med sine krav om økt bruk av oljepenger på statsbudsjettet.

Dette brakte fondet opp i en legitimitetskrise som toppet seg rundt årtusenskiftet. Innføringen av handlingsregelen i 2001 og senere de etiske retningslinjene i 2004 var viktige innrømmelser for å få tidligere skeptikere inn i varmen. At man senere har hatt finansministre fra SV og Frp som trofast har fulgt handlingsregelen viser at fondet har bred tverrpolitisk støtte. Denne utviklingen gjør at fondet over tid kan karakteriseres som en politisk suksess. De siste valgundersøkelsene viser også at flertallet av nordmenn ikke ønsker å øke bruken av oljepenger på statsbudsjettet.

Er det så noe vi kan lære av oljefondets suksess? En viktig lærdom er at politisk suksess ofte er knyttet til evnen til å tenke strategisk og langsiktig. Dette er et trekk det norske oljefondet deler med utviklingen av byplanleggingen i København og utviklingen av dikesystemene i Nederland. Ved å gripe fatt i problemene før de vokser seg for store, og slik bidra til å skape den fremtiden man ønsker seg, unngår man en uønsket situasjon. I ettertid fremstår det som særlig klokt at prinsippet for forvaltningen av pengene ble bestemt allerede 1990, lenge før de første pengene kom inn på oljefondets konto i 1996.

Samtidig er både Oljefondet og Norges oljepolitikk et resultat av gode og velfungerende institusjoner. Erfaringene fra vannkraft og andre naturressurser var avgjørende for kanskje det aller viktigste vedtaket i norsk oljehistorie; at retten til oljen og undersjøiske naturforekomster skulle tilhøre staten og fellesskapet.

Bent Sofus Tranøy, Ketil Raknes og Camilla Bakken Øvald

ketil.raknes@kristiania.no

«ABE-reformen er retorisk tilslørt av byråkrati-ordet»

inkluderer gode og åpne diskusjoner og involvering av alle berørte parter i form av alliansebygging og etablering av stabile koalisjoner. Dersom denne prosessen er vellykket, bidrar det samtidig til at suksessen vedvarer over tid. Tidsaspektet er viktig når man skal diskutere politisk suksess, og det tredje kriteriet i analysen. Det finnes mange eksempler på tiltak som har vært regnet som fiasko i sin samtid, men som over tid har blitt en suksess. Et av de mer berømte eksemplene er operaen i Sydney. Den ble konstruert mellom

borgerkriger og den dypeste menneskelige nød i enkelte afrikanske land.

Ingen kan bestride at oljefondet har løst det problemet det var ment å løse. Det var riktig kur for riktig problem. Samtidig er oljefondet en moderat suksess hvis en ser på prosessen bak hvordan det ble opprettet. Både opprettelsen av fondet i 1990, beslutningen om å investere i aksjer i 1997 og innføringen av handlingsregelen i 2001 var elitistiske prosesser med få aktører involvert. Her var det toppene i Finansdepartemen-