

BRUGEREN VISER VEJ

Markedsorientering
i det offentlige
på godt og ondt



Brugeren viser vej

Brugeren viser vej

Markedsorientering i det offentlige på godt og ondt

Redigeret af Hans Henrik Brydesholt

Dafolo Forlag 1993

Brugeren viser vej
Markedsorientering i det offentlige på godt og ondt

1. udgave, 1. oplag
© Dafolo Forlag 1993

Bogen er sat med
Century Old Style
og trykt hos
Dafolo Grafiske Systemer A/S

Omslag:
Niels Elgaard

Kopiering af denne bog
er kun tilladt i overensstemmelse
med overenskomst mellem
Undervisningsministeriet og Copy-Dan

Forlagsekspedition:
Dafolo Grafiske Systemer A/S
Suderbovej 22-24
9900 Frederikshavn
Tlf. 98 42 28 22

ISBN 87-7320-502-8

Varenr. 4832

Indhold

Indledning	s. 7
Kapitel I	
Hans Henrik Brydensholt: Brugeren viser vej - en sammenfatning.....	s. 11
Kapitel II	
Uffe Juul Jensen og Thomas Højrup: Den suveræne stats krav til borgerne - og borgernes krav til staten	s. 19
Kapitel III	
Kaj Jørgensen: Brugerorientering og -involvering i kommunerne	s. 49
Kapitel IV	
Hans Henrik Brydensholt: Et brugerorienteret retssystem - brydningen mellem normer og frihed	s. 63
Kapitel V	
Henning Dyremose: Markedsorienterede løsninger i praktisk politik	s. 99
Kapitel VI	
Palle Mikkelsen: Markedsorientering. Er der mod på at prøve?	s. 109
Kapitel VII	
Jørgen Tandrup: Virkningen af privatiseringen - økonomisk og etisk	s. 123
Kapitel VIII	
Birgit Meister: Fjernsyn og forbrugeren	s. 129
Kapitel IX	
Lars Nordskov Nielsen: Markedsorienteret forvaltning - nogle retlige og retspolitiske synspunkter...	s. 137
Kapitel X	
Jørn Meldgaard: Brugerorientering, markedsorientering og informationsteknologi.....	s. 147
Om forfatterne	s. 159

Indledning

Om samtalegruppen og bogen

Af Hans Henrik Brydensholt

I 1982 tog daværende socialminister Palle Simonsen initiativet til, at der blev dannet en „samtalegruppe” med deltagelse af opinionsledere fra erhvervslivet, universitetsverdenen og mennesker med kendskab indefra til den offentlige sektor, både den statslige og den kommunale.

Palle Simonsen ønskede en sådan kreds, hvor han havde lejlighed til at drøfte mere overordnede problemer inden for socialpolitikens område på en anden måde, end der normalt er mulighed for i den politiske verden, eller i et ministerium, hvor opmærksomheden er koncentreret om det igangværende.

Palle Simonsens skift til Finansministeriet førte naturligt til gruppens ophør. Men formen havde været så givende, at han som finansminister tog initiativ til et lignende forum, hvor han kunne drøfte den offentlige sektors fremtid. Også her tilsagde store ændringer i de ydre forhold, at der måtte ske mere grundlæggende forandringer.

Gruppen publicerede i 1987 bogen „Fra nutid til nytid”. Den var mest et forsøg på at redegøre for, hvorfor den offentlige sektor grundlæggende måtte ændres. Hvilke menneskesyn der lå bag dette ændringskrav, men også en angivelse af den retning, ændringerne måtte gå i. Allerede her lagde man stor vægt på at vise, at ændringsønskerne ikke var bundet til bestemte partier, men var bredt funderet.

Det er vigtigt at pege på, at også Socialdemokratiet var med i denne udvikling.

Ved Palle Simonsens afgang som finansminister i 1989 ophørte gruppen. Men den nye finansminister, Henning Dyremose, der var bekendt med den hidtidige gruppes arbejde, tog initiativet til et lignende arrangement.

Den nye gruppe har haft følgende sammensætning: direktør Helle Bechgaard, landsdommer Hans Henrik Brydensholt, departementschef Søren Christensen, finansminister Henning Dyremose, rektor Jørgen Hahn, universitetslektor Thomas Højrup, direktør Kaj Jørgensen, direktør Erik Kofoed, direktør Dorthe Kryger, journalist Birgit Meister, direktør Jørn Meldgaard, forskningsleder Palle Mikkelsen, professor Lars Nordskov Nielsen og direk-

tør Jørgen Tandrup. Indtil sin udnævnelse som direktør i TV2 var også Thøger Seidenfaden med i gruppen.

Hans Henrik Brydensholt har i denne gruppe som i de tidligere været leder af møderne. Partipolitiske syn har ikke spillet nogen rolle ved udvælgelsen af gruppens medlemmer, og har ikke været nogen betydningsfuld faktor under diskussionerne. Gruppen har været en form for følgegruppe for de omstillingsinitiativer, der er udgået fra Finansministeriet. Blandt de emner, der har været oppe, har været den samlede administrative struktur under den internationalisering af forvaltninger, der er sket, og i stigende grad vil ske, navnlig gennem EF. Tilkomsten af et nyt bureaukratisk lag i Brüssel rejser spørgsmålet om en simplificering af det hidtidige 3-delte administrative niveau med stat, amtskommuner og kommuner. Og samtidig med at flere afgørelser bliver placeret fjernere fra folks dagligdag, er der en bevægelse i retning af, at der også henlægges flere og flere afgørelser til de institutioner, hvor offentlige serviceydelser produceres, eller til borgerne selv. Som det vil fremgå af denne bog, er det tanker, der har sat sig spor i flere af kapitlerne.

Et andet tema, gruppen har drøftet, er, hvorledes succeskriterier for det offentlige kan formuleres. Når man i forbindelse med udlicitering af offentlige opgaver fra politisk side har kunnet blive nogenlunde enige om, at opgaven skal løses af den leverandør, der kan gøre det bedst og billigst - ja, så bliver det jo af ret afgørende betydning at blive enige om, hvad der menes med „bedst”. Også dette tema går igen i denne bog, specielt når man, som det sker i kapitlet om de elektroniske massemedier støder på områder, hvor befolkningens efterspørgsel ikke kan være noget enerådende kriterium for succes.

Gruppens drøftelser blev imidlertid i stadig højere grad koncentreret om den igangværende markedsorientering i den offentlige sektor. Ikke blot herhjemme, men stort set overalt i de vestlige velfærdsstater har man været optaget af at bringe borgernes ønsker til de offentlige ydelser frem som et afgørende kriterium. På bekostning af den indflydelse det politisk-administrative apparat og områdernes specialister hidtil har haft. Med den størrelse den offentlige sektor har, og den betydning den herved har fået på folks daglige liv, betyder en markedsorientering af den offentlige sektor en fuldstændig omkalfatring af samfundet. Det er kun begyndelsen, der endnu er set, men fortsætter det, som det er begyndt og som de brede politiske signaler angiver - her tænkes bl.a. på de nordiske arbejderbevægelseres SAMAK-rapport fra 1989 - er det noget meget afgørende, vi her oplever.

Der er derfor al mulig grund til at gøre et forsøg på at analysere denne udvikling. Hvad er det for kræfter, der ligger bag? Hvor er de stærke sider ved udviklingen, som vi bør fremme, og hvor er begrænsningerne, der skal respekteres?

Det er de spørgsmål, vi har taget op i denne bog. Det er der, såvidt vi kan se, ikke andre her i landet, der har forsøgt. Der har vel været flere enkeltstående artikler, der har taget sider af temaet op. Men en bredere fremstilling er vi ikke stødt på.

Ikke alle gruppens medlemmer har haft mulighed for at levere skriftlige bidrag. Men alle har gennem deres deltagelse i diskussionerne præget resultatet.

Gruppens arbejdsform betyder, at hvert enkelt kapitel fremstår med sin individuelle forfatter.

Alligevel mener vi, at bogen indholdsmæssigt hænger sammen. Alle artiklerne behandler det skift, der består i, at markedsorientering - borgernes præferencer - er på fremmarch i den offentlige sektor, på bekostning af politisk-administrativ og professionelle fagfolks beslutningstagning på alles vegne.

offentligt organ - er der ved ydelsestildelinger tale om myndighedsudøvelse, hvor retssikkerhedsgarantierne gælder usvækket.

Nordkov Nielsen rejser imidlertid det spørgsmål, om man ikke bør opstille retssikkerhedsmæssige krav til selve servicevirksomheden. Han tænker f.eks. på en vis lighed i ydelsernes indhold. Særligt når talen er om eksistensminimums-ydelser.

Han præciserer iøvrigt - på linie med flere af bogens andre forfattere - at markedsorienterede ordninger ikke er den eneste mulighed for borgerindflydelse. Man må også have de ordninger, hvor borgerne indgår i institutionsbestyrelser, i tankerne. Altså det, der andetsteds er kaldt selvforvaltning eller „det demokratiske dobbeltgreb”.

I det afsluttende *kapitel X* belyser Jørn Meldgaard de muligheder, informationsteknologien rummer for at støtte en markedsorientering af den offentlige sektor.

Der gives først en oversigt over den rivende teknologiske udvikling, der er igang, og de nye servicemuligheder, der herved vil vise sig. Som eksempel nævnes kombination af PC'er og trådløs kommunikation.

Der advares imod at betragte informationsteknologien som et fænomen, der kan behandles løsrevet fra de succeskriterier og strategier, der iøvrigt fastlægges for den enkelte virksomhed eller institution. Opgaven er f.eks. helt forskellig for det hospital, der fokuserer på høj udnyttelse af sengeafsnittene i forhold til det hospital, der vil bruge teknikken til at reducere indlæggelsestiden.

Selv om udgangspunktet altså er, at der ikke skal fastsættes generelle regler for anvendelsen af informationsteknologi, er der dog to områder, hvor sådanne generelle retningslinier savnes. Det ene er om adgangen for andre til at udnytte de store offentlige informationsregistre. Det andet er støtteregele vedrørende opbygning af fælles kommunikationssystemer. Dokumentudveksling - Electronic Document Interchange - er i stærk vækst, men der savnes en standardisering af dokumenterne.

Teknologien har svarene, hvis vi kan finde ud af at stille spørgsmålene.

Kapitel II

Den suveræne stats krav til borgerne - og borger-nes krav til staten

Af Uffe Juul Jensen og Thomas Højrup

I en lang række vesteuropæiske lande har man siden slutningen af 70'erne diskuteret forandring og omstilling af den offentlige sektor. I Danmark som i en række andre lande blev diskussionerne oprindeligt fremprovokeret af den politiske opposition på både venstrefløjen og højrefløjen. Fra venstrefløjsside kritiserede man allerede tidligt i 70'erne velfærdsstaten eller „socialstaten” for at foranstalte et ekspertmæssigt formynderi uden respekt for brugerens interesser og perspektiver. Fremskridtspartiet overtog en del af disse argumenter, men betonedede i særdeleshed de økonomiske omkostninger forbundet med velfærdsstaten og krævede stop for „skatteplyndringen”. I starten af 80'erne gjorde den borgerlige regering imidlertid omstilling af den offentlige sektor til et regeringsanliggende.

I hele dette forløb har der været en polarisering imellem to kritiske perspektiver: et *moralistisk* der har villet forsvare den enkelte borger eller bruger over for det offentlige system, og et *økonomistisk* der betragter udvidelser og begrænsninger i den offentlige sektor som en simpel afspejling af de økonomiske konjunkturer. Fra det økonomistiske perspektiv tager de moralske argumenter sig ud som ideologisk tilsløring af statslige og økonomiske interesser. Fra det moralistiske perspektiv tager det økonomistiske sig ud som gustne overlæg.

Studier af de offentlige servicesystemers udvikling i Vesteuropa viser, at både et snævert økonomistisk og et snævert moralistisk perspektiv er utilstrækkeligt til at forstå og til at håndtere udviklingen.

Udbygning og indskrænkning af offentlige servicesystemer og disse systemers indretning og funktionsmåde er resultatet af et samspil imellem en lang række politiske og økonomiske forhold. Fagbevægelserne og folkelige bevægelser har på forskellig måde sat deres præg på indretningen af offentlige servicesystemer. I den politiske kamp om f.eks. sundhedssystemernes indretning har disse bevægelser fremført krav og stillet forslag med moralske

argumenter om social retfærdighed og et godt liv. I nogle situationer, som f.eks. i forbindelse med opbygningen af det nationale sundhedsvæsen NHS i England efter anden verdenskrig, har der været et sammenfald imellem de interesser der blev fremført af grupper i befolkningen med moralske argumenter på den ene side og statens interesser på den anden. I andre situationer har der været åbenbare modsætninger og den offentlige sektor er blevet en kamparena i den nationale politik.

En stillingtagen til den offentlige sektor, dens problemer og udviklingsmuligheder behøver imidlertid ikke være fanget i en moralistisk og økonomistisk tænkning. Der findes et omfattende historisk materiale til belysning af de offentlige servicesystemer og deres udvikling. Og der findes teoretiske analyseredskaber, som muliggør saglige drøftelser om den offentlige sektor og dens udviklingsmuligheder.

Man kan anskue staten som et middel for borgerne, og man kan anskue borgerne som et middel for staten. Man kan anskue det civile samfund som bestående af borgere med fælles menneskelige behov, og man kan anskue det civile samfund som sammensat af modsatte livsformer. Denne artikel vil belyse, hvorledes sådanne, modsatte perspektiver på staten og samfundet kan kaste lys over forskellige sider af mulighederne for og ideerne med at markedsorientere eller demokratisere den offentlige sektor.

Civilsamfundets perspektiv

Det er en almindelig forestilling i europæisk tænkning, at staten er til for civilsamfundets skyld. Civilsamfundet er de private borgere, familier og virksomheder, der hver især arbejder for deres egne interesser, og som er afhængige af at kunne udveksle varer og tjenesteydelser med hinanden. For at sikre de borgerlige rettigheder, som er en forudsætning for, at civilsamfundets medlemmer respekterer hinanden, er det nødvendigt at have en stat. Det er derfor statens opgave at sikre borgernes, familiernes og virksomhedernes retsstilling samt at udføre de „serviceopgaver“, civilsamfundet iøvrigt har brug for, men som det ikke selv kan varetage.

Det er denne forståelse, der ligger bag, når man i debatten kræver, at den offentlige sektor moderniseres eller beskæres. Begrundelsen er, at det offentlige spilder penge på noget, der ikke er brug for, eller som i værste fald er i modstrid med civilsamfundets interesser. Det er også denne forståelse, der ligger bag velfærdsstatens opbygning. Begrundelsen er, at civilsamfundet har behov for nationaløkonomisk, uddannelsespolitisk, sundhedspolitisk og socialpolitisk pleje, hvis det skal blomstre. Alle de nødvendige opgaver i samfundet, som erhvervsvirksomhederne efterhånden skiller sig af med for at nedbringe deres egne omkostninger, det være sig uddannelse, beskæftigelse af

arbejdsskadede og ældre mennesker, etc. overlades til offentlig virksomhed. De ulighedsskabende mekanismer skal afbødes, så alle får lige adgang til at få tilfredsstillet „menneskets objektive behov“. Væksten betinges ikke kun af markedssituationen, men også af den relative harmoni, det lykkes at opretholde imellem civilsamfundets forskellige befolknings- og interessegrupper.

Fra „objektive“ behov til brugerbehov

I den økonomiske væksts store årtier efter anden verdenskrig var der råd til at financiere mange af de ønsker om nye, offentlige serviceydelser, som blev formuleret af civilsamfundets forskellige interessegrupper og af eksperterne i den offentlige sektor. Da den økonomiske vækst mindskedes, måtte tæring igen sættes efter næring. Velfærdsstatens grundprincip, at eksperterne definerer de *objektive behov*, systemet sikrer ydelsernes *ligelige distribution* og skatterne dækker eventuelle *budgetoverskridelser*, stod for skud. Når der ikke længere var mulighed for automatiske budgetoverskridelser, måtte man, istedet for at starte med at definere de „objektive behov“, tage sit udgangspunkt i det til rådighed stående budget og i omkostningerne. Med begrænsede ressourcer blev det nødvendigt at skabe økonomisk ansvarlighed og prioriteringsvevne blandt både brugere og eksperter.

Brugerbetaling, klippekortssystemer og markedsorientering i forbindelse med udbydelsen af offentlige serviceydelser er nogle af de ideer og metoder, der arbejdes med. De store privatkapitalistiske industriforetagenders moderne metode til at knægte klubbernes og fagforeningernes modstand, nemlig det at udlicitere mange arbejdsopgaver til underleverandører, som konkurrerer med hinanden om at få opgaverne, er også slået an blandt politikere og deres toprådgivere som et nyt management-instrument overfor de offentligt ansatte.

Tankegangen er fortsat, at det, det offentlige udbyder, er „serviceydelser“ til civilsamfundet. Det vil sige ydelser, hvis egentlige rationale ligger i den interesse, borgerne, familierne eller virksomhederne har i at gøre brug af ydelserne. Derfor er det disse grupper *efterspørgsel* efter ydelserne, der er udgangspunktet for bestræbelserne på at modernisere den offentlige produktion og distribution. Ideen er, at hvis brugere, klienter, patienter osv. har valgfrihed og er nødt til at prioritere indenfor et begrænset budget, så vil en øget markedsorientering bibringe hele systemet en løbende *belysning* af det faktiske behov for produktionen og kvaliteten af hver enkelt ydelse.

En egentlig markeds mekanisme i klassisk økonomiteoretisk forstand er der ikke tale om at etablere. Dels fordi den efterspørgsel, der viser sig, ikke får lov til ene og alene at styre den finansielle side. Dels fordi markedets forudsætning om den *oplyste og rationelt vælgende forbruger*, der kender sine eg-

ne interesser og kan forstå eller gennemskue de tilbudte ydelser og deres virkning, ikke anses for at være tilstede, specielt indenfor det sociale område og indenfor sundhed, der sluger hovedparten af budgettet.

Brugere eller forbrugere?

Forsøgene på at udvikle modeller til en markedsregulering af den offentlige sektor tog for alvor form midt i 80'erne. De markerer en opgivelse af ideen om gennemgribende at privatisere det offentlige servicesystem, ideer der havde været fremme i starten af 80'erne i kølvandet på ny-liberalismens og Thatcherismens fremmarch.

I den politiske debat hører man stadigvæk det synspunkt, at serviceydelser vedrørende behandling, pleje, uddannelse etc. i virkeligheden *er* varer helt på linie med de varer, der handles på det private marked. En tidligere dansk sundhedsminister spurgte direkte, hvilken forskel, der egentlig skulle være på, at en borger ønskede at tage på ferie i Grækenland eller ønskede at få en bestemt hofteoperation?

Meningen med det retoriske spørgsmål var klar nok: Der er ingen forskel, og ud fra en saglig synsvinkel burde behandlingsydelser således produceres og distribueres som andre varer på markedet.

Når man alligevel, også i England, har opgivet en egentlig, systematisk privatisering af servicesystemet, skyldes det ikke blot betydelig modvilje i befolkningen, men også at der ud fra en teoretisk og økonomisk synsvinkel kan fremlægges afgørende argumenter mod at betragte forholdet imellem den *professionelle og brugeren* som en almindelig markedsrelation imellem den *private producent og forbrugeren*. Da der imidlertid fortsat svirrer termer hentet fra markedsøkonomien rundt i debatten, kunne det være nyttigt at kaste et hastigt blik på begrebet markedsøkonomi for at skabe lidt begrebsafklaring.

Markedsøkonomi

Markeder, hvorpå mennesker eller samfund har udvekslet ting og andre goder med hinanden, kender vi til fra oldtiden af. Vareudveksling kan fungere i vidt forskellige samfundsmæssige sammenhænge og virke på lige så mange forskellige måder. Det betyder, at ordet „marked” har mange betydninger og slet ikke er så entydigt, som mange af de deraf afledte termer gerne giver indtryk af. Hvis f.eks. varerne på et marked kommer fra en produktionscyklus, der ikke selv forbruger andre varer, men er selvproducerende, så har de ingen bestemt bytteværdi.

De vil med andre ord blive ved med at tilflyde markedet, selvom priserne på dem falder. Den situation kendetegner de markeder i det gamle europæiske standssamfund, hvorpå der udveksledes varer, som ikke blev fremstillet

af det, man kalder *vareproducenter*, men istedet kom fra feudale godser, slave-ribaserede plantager og miner etc.

Når vi idag tænker på markedet som en serie entydige og selvbestemte mekanismer, hviler det på den klassiske økonomiteori's måde at afgrænse problemstillingen på. Her ryddes bordet for virkelighedens forskellige former, således at det bliver muligt at tænke sig til en abstrakt verden, hvor det kun er egentlige vareproducenter der udveksler på markedet. Hensigten er at udarbejde en teori om *vareproduktion*, hvilket Adam Smith definerer som „production of commodities by means of commodities”. Det betyder, at alle varer produceres i arbejdsprocesser, der udelukkende forbruger produktionsmidler, arbejdskraft og råmaterialer, som selv er varer. Når vi kender prisen på de varer, der forbruges i produktionen af en ny vare, kender vi derfor den nye vares samlede kostpris. Man kan kun overleve som producent i et sådant system, hvis man har en omfattende varekundskab. Hvis nogle varer kan sælges til priser, der ligger over deres kostpriser, vil flere producenter strømme til, udbuddet øges og prisen falde. Hvis den falder ned under kostprisen vil produktionen stoppe og priserne stige, til det igen kan lade sig gøre at indtjene den kostpris, der er nødvendig for at kunne producere varen. Enhver vares pris vil derfor tendere til at svinge lige omkring sin kostpris. Det er det, der kaldes markedsmekanismen.

Hvis en producent kan øge sin produktivitet og begrænse den mængde varer, der forbruges ved fremstillingen af den nye vare, har han sænket kostprisen på sin vare. Det giver denne producent mulighed for selv at tjene differencen imellem sin kostpris og markedsprisen eller at sænke sin udsalgspris og erobre markedsandele, indtil konkurrenterne har udviklet en tilsvarende produktivitet. Det er det, der kaldes konkurrencemekanismen.

Det at stræbe efter individuel gevinst fører med andre ord en stadig produktivtetsudvikling med sig, som sikrer de lavest mulige kostpriser på alle varer for alle forbrugere af disse varer.

Meget kort sagt er dette grundlaget for vor tids forestillinger om markedsøkonomiens lovmæssige måde at virke på. Når man skal vurdere, om denne abstrakte teori kan bruges til at forbedre den offentlige serviceproduktion med, vil det være nødvendigt i hvert enkelt konkret område at studere, om *forudsætningerne* for de abstrakte love er tilstede eller kan tilvejebringes, uden at det går ud over det, man vil med den pågældende offentlige virksomhed.

F.eks. må den grundlæggende forudsætning være tilstede, at der er tale om kæder af forskellige produktionsprocesser, der udelukkende forbruger varer, og hvor den enkeltes forbrug af varer kan beregnes af hver enkelt vareforbrugende producent selv. For at kunne overleve på markedet er denne

nødt til at kunne indkøbe varer, forbruge dem produktivt og udbyde sine nye varer som en *rationelt handlende økonomisk aktør*. Dette gælder alle de involverede „forbrugere”. De er produktive forbrugere, der forbruger varer i produktionen af nye varer, for igen at kunne købe varer til den næste cyklus af produktivt forbrug. Det er med andre ord ikke den individuelle konsument, men kun den vareforbrugende producent, der for at kunne overleve som leverandør til markedet må forudsættes at besidde en altomfattende varekunds-kab. Teorien siger ikke, at individuelle konsumenter nødvendigvis er oplyste og rationelt handlende forbrugere.

De abstrakte love forudsætter ikke kun frie og lige fysiske distributions-, transport- og valgmuligheder imellem udbydere og efterspørgere på markedet. Der skal også være tale om den indsigt og gennemsigtighed, det kræver, at kunne fungere som oplyst og rationel vareforbrugende vareproducent.

Endelig er markedsøkonomien tænkt som et lukket system, hvis kæder af varestrømme (f.eks.: produktionsmidler - forbrugsvarer - arbejdskraft - produktionsmidler - ...) bider sig selv i halen og derfor hviler i sig selv. Når der er tale om offentlig produktion er denne forudsætning aldrig til stede, fordi der er indskudt udefra kommende mål med og rammer for den pågældende produktion. Det at kunne indskyde sådanne formål, som ikke af sig selv følger af markedsøkonomiens virkemåde, vil altid være den egentlige grund til, at det offentlige er gået ind i den pågældende sektor.

Det er også nødvendigt at tage højde for, at markedsøkonomien er en abstrakt teori, hvis rene model ikke kan realiseres i virkeligheden. Der er altid tale om *forskellige typer* af producenter, som handler ud fra forskellige rationa-ler, og som gør det til en fiktion at tale alment om den rationelle økonomiske aktør.

I den *kapitalistiske vare-produktionsmåde* indgår således tre forskellige typer af aktører:

Det er *investorerne*, der placerer kapital i de enkelte selskaber for at få del i den profit, selskabernes virksomheder kaster af sig. For investorerne er selskaberne værdipapirer, som det gælder om at købe billigst muligt og sælge igen, når de kan afhændes til en favorabelt høj pris.

Det er *managerne*, som lever af at sælge deres evner og ideer til at bringe den enkelte virksomhed foran sine konkurrenter med hensyn til at nedbringe varernes kostpriser og udvikle nye produkter, skabe gunstige alliancer med kundegrupper, konkurrenter og kapitalgrupper, omgå konkurrencen, skaffe sig af med hidtidige omkostninger og andre tiltag, der kan kaste profit af sig til moderselskabets ejere. Management kaldes denne aktivitet, som oftest går ud på bryde med forudsætningerne for den klassiske teori om den gode markedsøkonomi ved at finde midler til at skabe en eller anden form for monopol-

stilling for den enkelte virksomhed for at holde konkurrenterne stangen. Ordet „management” er derfor ikke specielt velegnet, hvis man vil arbejde for at introducere de klassiske liberalistiske argumenter for at indføre markedsøkonomi i den hidtil offentlige sektor.

Endelig er det *lønarbejderne*, som sælger arbejdstid til virksomhederne på grundlag af aftalte tariffer. Kostprisen på denne arbejdskraft kan ikke, som forudsat af markedsøkonomien, beregnes som summen af prisen på de varer, der går til at producere f.eks. en uges arbejdskraft. Hvad det koster at „producere” en uges arbejdskraft må istedet anskues som den pris, arbejdsgiveren skal give for at kunne købe en uges arbejdskraft, og den pris fastsættes i en forhandlingssituation, hvor begge sider søger at monopolisere henholdsvis salget og købet af arbejdskraften. Disse monopoler udgøres af fagforbund og arbejdsgiverforeninger. Forudsætningen for at der er investorer, som placerer deres kapitaler i den kapitalistiske produktionsmåde er, at arbejdskraftens kostpris ligger lavere end den værdi, arbejdskraften tilfører de nye varer, til hvis produktion arbejdskraften forbruges i virksomhederne. Ellers bliver der sammenlagt intet afkast til de investerede kapitaler.

I den kapitalistiske produktionsmåde er den enkelte virksomhed for alle de involverede aktører *et middel* til henholdsvis afkast, karriere og lønnet beskæftigelse. Hvis ikke virksomheden kan levere disse ydelser til de tre parter, vil de trække sig ud af den og søge til andre virksomheder, hvor de sættes sammen igen i nye kombinationer. Radikale omstruktureringer af selskaber og brancher er derfor mulige, samtidig med at de tre typer af aktører eller ressourcer sikrer sig selv ved at søge ind og ud af virksomhederne alt efter disses succes. Det paradoksale ved den kapitalistiske virksomhedstype er, at samtlige dens komponenter er *midlertidige* og alle betragter den enkelte virksomhed som et midlertidigt middel for deres egne mål. De kan når som helst søge over til konkurrenten, som også bare er en sammensætning af midlertidige komponenter.¹⁾

I den *enkle vare-produktionsmåde*, derimod, tilhører samtlige komponenter virksomheden selv, og virksomheden er derfor selv det mål, de arbejder for at opretholde. Det er tilfældet i alle de mindre, selvstændige virksomheder, som ejerne selv driver med det formål at forblive selvstændige erhvervsdrivende. I denne produktionsmåde er der ikke tale om egentlig kapital der går efter profit, men om *driftsmidler*, som opbygges i den enkelte virksomhed for at konsolidere og vedligeholde dens evne til at opretholde en produktionsproces, hvis omkostninger og indtjening går op under de givne prisforhold på markederne.

Denne virksomhedstype køber ikke alle sine produktionsfaktorer som varer, idet hverken arbejdskraften eller driftsmidlerne hentes ind fra et arbejds- eller kapitalmarked, men reproduceres i og af virksomheden selv. Derfor kan

man ikke, som økonomiteorien forudsætter, beregne egentlige kostpriser på varerne fra denne type af virksomhed.

Denne produktionsmåde overlever ikke ved at dens ressourcer søger ud og ind af virksomhederne, men ved at de bliver og kæmper i den enkelte virksomhed for at holde denne gående. Falder markedspriserne, gør disse virksomheder det modsatte af, hvad teorien siger. Istedet for at standse produktionen, forsøger de at øge den, tære på driftsmidlerne, skrue ned for privatforbruget og supplere med bijobs ved siden af for at få det hele til at gå rundt. Når der er muligheder for det, søger den enkelte virksomhed som en organisme at knopskyde med nye produktioner, som ser ud til at få bedre afsætningsvilkår fremover. Denne virksomhed er relativt mere konjunkturresistent end den kapitalistiske type, men produktionsmåden er også afhængig af de enkelte virksomheders *kontinuerte* overlevelsessevne, mens den kapitalistiske produktionsmåde tværtimod afhænger af investorernes og selskabernes evne til at slagte de virksomheder, der intet kaster af sig, fundamentalt *omstrukturere* samtlige ressourcer, og uden skrupler trække sig ud af de brancher, der ikke kan give profit.

Udfra civilsamfundets perspektiv er der mindst tre grunde til, at nogle opgaver i samfundet grundlæggende ikke ønskes varetaget af disse to vareproduktionsmåder, men af offentlige virksomheder.

Den *ene* er, at nogle behov har en karakter, der gør det umuligt selv at optræde som suveræn, oplyst og rationelt vælgende forbruger, eller rettere: bruger. Det gælder for eksempel forebyggelse og behandling af alvorlig sygdom. Selv den professionelle læge, der får stillet en kræftdiagnose vil - selvom han forstår diagnose, diagnoseusikkerhed og terapimuligheder bedre end den normale patient - stå i en eksistentiel og meget lidt markeds lignende situation, hvor der skal vælges imellem forskellige kemoterapier, kirurgisk behandling og strålebehandling, hvis sandsynlige behandlingsudfald skal afvejes i forhold til hans individuelle ønsker. Også valg af undervisning og uddannelse adskiller sig både for unge og voksne fra almindelige forbrugsvalgs-situationer. Det samme gør mange valg i den fysiske planlægning, vej anlæg, jernbanedrift og busdrift, i postvæsen og andre virksomheder, af hvilke samfundets hele funktionsmåde er afhængig.

Både disse individuelle og disse samfundsmæssige valg adskiller sig principielt fra en producents valg og indkøb af de varer, han forbruger i sin egen produktion af nye varer.

For den individuelle patient er „produktionen” et behandlingsforløb, han ikke kan styre egenhændigt og rationelt, for samfundet er valgene ikke afgørende for et enkelt led i produktionskæderne, men et valg af kollektiv udviklingsretning og fælles skæbne for helheden.

Den *anden* grund er, at befolkningen på eksistentielle livsområder for den enkelte, såsom børne- og ældrepleje, hospitalerne og skoleområdet, gennem hele livet over skatten sparer op til, og er med til at investere i, at samfundet opretholder sikre, stabile og veldrevne institutioner, som står klar til at yde det, hver enkelt trænger til. Det er en produktion, hvortil borgere og brugere vil kunne stille *direkte, kvalitative krav* og er parate til at betale for det. Man er villig til at betale for, at alle bevarer en lige adgang til institutionerne, ingen egne og landsdele må på grund af markeds mekanismer eller pengemangel kunne tømmes for sine institutioner, således at de koncentrerer nogle steder, mens andre får for få. Der er en fordring på „social retfærdighed”, på at alle er medlemmer af samfundet, på at ingen, trods alle uligheder, falder udenfor.

På disse områder vil en befolkning med velfærdsbevidsthed være sikker på, at det, man sparer op, ikke risikerer at strømme over i andre sektorer og slet ikke ud i brancher, hvor midlerne bare bliver brugt af private selskaber til at skabe profit. Da det grundlæggende rationale i den kapitalistiske produktionsmåde netop er, at kapitalerne strømmer fra den ene sektor til den anden alt efter mulighederne for at skabe profit, vil denne vareproduktionsmåde ikke kunne anvendes til at strukturere befolkningens opsparing og investeringer i samfundets institutioner på livsområder af den art. Man vil ikke tolerere, at et hospital eller tilsvarende institution, hvis indre værdier, i form af viden, udstyr og arbejdsrutiner, er resultatet af befolkningens livslange opsparing, nedlægges, blot fordi det i en periode ikke viser sig profitabelt eller blot rentabelt.

Den *tredie* grund er, at der er investeringer i infrastrukturprojekter, kulturinstitutioner og lignende som et samfund har brug for, men som er for store, vigtige, komplicerede og langsigtede til, at befolkningen tør overlade private investorer og selskaber at klare opgaven. I nogle tilfælde kunne internationale investorer klare det, men får det alligevel ikke overladt på egentlige markedsvilkår, fordi befolkningen ikke vil afgive suveræniteten over så afgørende samfunds funktioner.

Brugervalg og konkurrence imellem institutionerne

Istedet for at privatisere eksperimenteres der idag i en lang række lande med at finde nye metoder og løsningsmuligheder på den offentlige sektors problemer.

Ser vi på de specifikke områder såsom skole, pleje, helbredelse etc. så vil der være nogle mennesker, der er udmærket informerede, som er selvbevidste om deres præferencer og som godt selv kan håndtere at vælge imellem institutioner og imellem forskellige ydelser. Andre mennesker vil derimod ikke være istand til det og foretrækker eventuelt at overlade de eksistentielle valg,

der ikke kan gøres om, til betroede eksperter, som de har tillid til. For at f.eks. en helbredelsesproces, der fordrer såvel den professionelles som patientens psykiske, fysiske og sociale medvirken, skal lykkes, kan det være afgørende, at patienten bliver taget *med på råd*. Men det kan også være, at patienten opnår *tryghed* ved at samtlige afgørelser ligger i den professionelles hænder. Det er der stor forskel på, og det varierer hvem, der har det hvordan og med hvilke ydelsestyper.

På nogle områder kan man stille „konsulenter” til rådighed for borgeren, som f.eks. de praktiserende læger, der kan vurdere den enkeltes behov og hjælpe denne med at vælge det hospital, det plejehjem, den psykiater etc. som vedkommende har brug for. Man kan også vælge at lade den enkelte borger optræde som oplyst og rationelt vælgende bruger. Det kan realiseres efter en meget enkel model med ydelsesbeviser til brugerne og taxameterbevillinger til institutionerne. Efter at have fastlagt omkostningsniveau på et givet sundheds- og behandlingsområde i lyset af skatteprovenu og prioritering i forhold til de øvrige serviceområder, tildeles hver enkelt borger et ydelsesbevis, en kupon eller et klippekort repræsenterende en bestemt værdi til brug på det givne serviceområde. Brugeren vil suverænt - eller efter eget ønske med hjælp fra lægen - gennem sine valg udtrykke sine egne præferencer og vil ikke på formynderisk måde være afhængig af eksperters bedømmelse af, hvad der er hans eller hendes behov. Ved at vælge én institution eller behandler snarere end en anden er han med til at skabe konkurrencevilkår for de pågældende institutioner og behandlere. De klip, der anvendes på en behandler eller institution kan naturligvis ikke anvendes på en anden, og der er i sagens natur et begrænset antal klip at bruge i årets løb.

I England, hvor der i Thatcherismens år har været mere begejstring for markedsregulering end i noget andet europæisk land, har man imidlertid ikke villet benytte denne model. I den omlægning af det engelske sundhedssystem, der for alvor blev iværksat fra 1. april 1991, er den enkelte borger ikke placeret som suveræn bruger. Det er tværtimod en ekspert, den praktiserende læge, der træffer valg på brugerens vegne. Den praktiserende læge tildeles et budget afmålt efter antallet af patienter. Han må da tage ansvaret for at forvalte budgettet for sin patientgruppe som helhed. Det er hans opgave at prioritere behandlingsønsker og behov indenfor rammerne af det givne budget. Det vil selvfølgelig være nødvendigt at undtage de meget omkostnings-tunge lidelser fra et sådant system. Ellers vil de „gode patienter” med tiden søge bort fra læger, der har mange „dårlige patienter”, og nye uforskyldte uligheder vil opstå.

Der eksperimenteres også med forskellige former for certificering. Institutionerne kan pålægges at udarbejde en form for „varedeklARATIONER” for de-

res ydelser. De skal f.eks. gøre offentligt rede for de professionelle standarder, der ligger i de enkelte momenter i deres arbejdsprocesser og i deres ydelser.

Det giver i bedste tilfælde forbrugeren eller „konsulenten” *information* om og et overblik over de forskellige professionelle standarder på de institutioner, vedkommende kan vælge imellem. En information som ellers kun forefindes som „tavs viden” blandt de professionelle selv, dvs. en viden som ikke hidtil har kunnet ekspliciteres, men kun opleves gennem lang tids medvirken i det professionelle team.

Denne form for deklARATIONER kan også give forbrugeren bedre mulighed for at *vurdere* den *modtagne* ydelse, fordi den kan *relateres* til de ekspliciterede professionelle standarder i den pågældende institution. Til gengæld betyder et sådant system, at man *accepterer*, at der *er forskellige standarder*. Den yderste konsekvens af en sådan accept er, at man ophører med målstyring af institutionerne.

Endelig er der det „demokratiske dobbeltgreb”, som består i, at brugerne både bestemmer, hvad der kvalitativt set *udbydes* af ydelsestyper, og bestemmer den kvantitative *efterspørgsel* efter de forskellige typer af udbudte ydelser. Kombinationen af brugernes frie valg imellem institutioner og brugernes indflydelse i institutionernes bestyrelser er et eksempel på det demokratiske dobbeltgreb.

Hovedpointen med denne ide er, at der i kombinationen af brugernes to typer af valg og stillingtagen åbnes muligheder for en demokratisk *læreproces*, hvor fejltagelser, eksperimenter, succeser etc. kan indgå i en kollektiv erfaringsopbygning, som både institutionernes fortsatte arbejde og brugernes følgende valg kan bygge videre på. Den enkelte fiasko vil ikke kun være et onde, men vil på det lidt længere sigt også være et nyttigt moment i læreprocessen.²⁾

Ideen med en sådan læreproces er, at der skabes en offentlig debat om institutionernes professionelle standarder, som har konsekvenser for tilførslen af midler til institutionerne, og at dette sker ved at brugerne på den ene side får en indsigt i, hvordan arbejdsprocessen og konkurrencen ser ud fra institutionernes synsvinkel, og at institutionerne på den anden side får en indsigt i, hvordan brugerne oplever den behandling, de får, samt hvordan de prioriterer og gør brug af de tilbudte ydelser. Det bliver med andre ord sværere for brugerne at skabe ubegrundede myter om deres personlige møde med institutionerne, ligesom det bliver sværere for de ansatte blot at holde sig til deres professionelle normer. De bliver nødt til at forklare sig, til kunne at dokumentere, bedømme og overbevise samt til at gå i dialog og lytte til både brugere og bestyrelser.

Statens perspektiv

Når vi er tilbøjelige til at anskue staten og de offentlige ydelser udfra civilsamfundets perspektiv, hænger det selvfølgelig sammen med, at de fleste mennesker fra deres arbejde og privatliv er vant til at anskue det offentlige udfra deres egne interesser. Det er en almindelig synsvinkel, at *staten* er et *middel* og ikke et mål, et middel til *borgernes velfærd*. Siden oplysningstiden har vi betragtet denne synsvinkel som et humanistisk fremskridt.

Det er imidlertid en ensidig synsvinkel og strukturelt set må man indrømme, at den omvendte synsvinkel spiller en afgørende rolle. Fra statens synsvinkel er civilsamfundet et *middel* og mange af de typer af offentlige ydelser, vi tager for givne idag, er oprindelig etableret af staten for at udvikle civilsamfundet til et mere effektivt middel for staten. Det gælder f.eks. det offentlige uddannelses- og sundhedsvæsen. Derfor risikerer drøftelsen om offentlig virksomhed at se bort fra væsentlige aspekter og problemstillinger, hvis den udelukkende baseres på civilsamfundets perspektiv. Det forhold, at Danmark i disse år overvejer, hvor dybt landet vil involvere sig i at overlade statslig suverænitet til den europæiske union, gør det ikke lettere at forstå kontrasterne og samspillet imellem statens og civilsamfundets interesser. Hvis man af gode grunde har vanskeligt ved at betragte staten som mål og subjekt, kan man udmærket i det følgende erstatte ordet „staten” med udtrykket „landets” interesser eller for vort vedkommende henholdsvis „Danmarks” og „Europas” interesser.

Staten er ældre end det moderne civilsamfund, og den har altid haft særlige interesser, som ikke nødvendigvis stemmer overens med civilsamfundets interesser. Det at være en *stat* består grundlæggende i at være et *anerkendt statssubjekt* i et internationalt system af stater. Den langsigtede bestræbelse på at forsvare sin *suverænitet* overfor de andre stater er det basale i statens eksistensmåde. Hvis staten ikke i krig såvel som i fred er istand til at forsvare sit suverænitetsdomæne overfor naboerne, så forsvinder den ud af historien. Staterne er med andre ord subjekter, der anerkender hinanden som suveræne, så længe de hver i sær er istand til at afkræve anerkendelse af hinanden.

At en stat fejles ud af historien er ensbetydende med, at dens civilsamfund forsvinder. Men dets borgere, familier og virksomheder kan udmærket overtages af og blive midler for en anden stat. Der kan også opstå nye stater. Forudsætningen er, - som vi i øjeblikket ser i Jugoslavien - at der kan mobiliseres tilstrækkelige midler i et eksisterende civilsamfund, dvs. både militær styrke, vilje, ressourcer og modstandskraft, til at tilkæmpe sig en anerkendelse som nyt statssubjekt i det internationale system af stater. Begge processer foregår idag og har foregået i Europa lige så langt tilbage, vi kan følge områdets historie.

Statens behov for den offentlige sektor

Statens grundlæggende mål er derfor at opretholde sin suverænitet som selvstændigt statssubjekt. Det fordrer først og fremmest, at den kan *organisere* sit civilsamfund på en sådan måde, at den kan *mobilisere* tilstrækkelige fysiske og moralske *ressourcer* til at *forsvare* sit suverænitetsdomæne overfor naboerne.

En gang var det tilstrækkeligt, at kongen kunne trække på sine borgbesiddende herremænd og sine befæstede købstæder samt inddrive afgifter nok (som f.eks. øresundstolden, eksporttolden, sandtolden, lensafgifterne etc.) til at købe lejetropper og udruste flåden for. Da det i løbet af oplysningstiden blev for stor en belastning for statsbudgetterne at opretholde de stående hære af lejesoldater, begyndte stadig flere europæiske stater at pålægge bønderne værnepligt. Derved blev *bøndernes* patriotisme et afgørende aktiv for staterne.

Oplysning, skolegang, ejendomsret og mange andre borgerrettigheder - inklusive Junigrundloven - viste sig at blive effektive midler til at fremme den *folkelige patriotisme*. Denne har siden været af afgørende betydning for dybden i den enkelte stats forsvarsevne. Tilsvarende blev det at industrialisere og markedsorientere civilsamfundet de europæiske staters vigtigste instrument til at skabe de fysiske ressourcer, som mobiliseringen af moderne forsvarsstyrker kræver.

Det moderne civilsamfund, der skabtes fra oplysningstiden og frem, baseret på skolegang, folkesundhed, borgerrettigheder og markedsøkonomi, er med andre ord grundlæggende skabt af statens behov for alle de væsentlige ressourcer, der er påkrævede for at kunne opretholde en stats moderne suverænitetsdomæne. Statens udvikling af et skolevæsen, et sundhedsvæsen, etc. blev ikke iværksat på baggrund af folkekrav, snarere tværtimod. Da vestjydske bønder første gang ytrede sig på den nyoprettede stænderforsamling i Viborg var deres vigtigste ærinde at få nedsat betalingen til degnen, som lærte deres børn at skrive og regne i skolen! De skrev bl.a.:

„Ikke under tusinde forbandelser alene, men med megen bekymring har vi erfaret, at de Roskilde stænder har besluttet, at skolelærerne endnu skal have mere at leve af. (...) Denne beslutning er ikke bondestandens, men embedsmændenes og nogle rige privatmænds (for bønderne har hele tiden været utilfreds med skoleloven 1814 (H.K.Kristensen)). Kan dette ikke blive omgjort, da må stænderindretningen hellere ophøre for bestandig og ikke spille vore penge for at få slette råd.”³⁾

Også initiativerne til fremme af folkesundheden udsprang af oplysningstidens statslige diskurs. Præsten og etnologen Niels Blicher skrev således i sin „Topographie over Vium Præstekald” til Det kgl. Landhusholdningsselskab 1795:

„Gjordemoderen betjener et af Statens vigtigste Embeder. Jo flere friske og stærke Mennesker en Stat ejer, desto friskere og stærkere er Staten selv. Hvor mange hundrede baade Mødre og Fostre omkomme ikke hvert Aar ynkeligen, blot af mangel paa nødtørvtig Fødselshjelp? Mon det ikke derfor tilkommer enhver vel indretted Regjering - og prised være vor, som ogsaa virker saa kraftig, som bekjendt, for denne vigtige sag - at tage sig deraf med fuld Alvorlighed? (...) I heele Lysgaard Herred have vi 3 vel underviiste Gjorde- mødre - Een dannet i Kjøbenhavn, og anskaffet af den patriotiske Hr. Fischer paa Allinggaard.”

Kvalitetssikring

Når staten ikke fulgte bøndernes sparekrav, men tværtimod udbyggede skolepligten og udviklede skolens professionelle standarder, og når den erstatte de privat financerede jordmødre med et helt igennem offentligt finansieret og professionaliseret sundhedssystem, så hænger det sammen med statens *egne* interesser i at kvalitetssikre disse ydelser. For at have modstandskraft til at overleve militært, økonomisk, demografisk, moralsk og kundskabsmæssigt i det moderne Europa har staten lige siden måttet holde trit med udviklingen i nabolandene. Når enhver moderne stat f.eks. vil have sine egne universiteter og forskningsinstitutioner, selvom det skulle synes overflødigt, at der arbejdes med næsten den samme type af forskning i alle lande, så er det fordi, den vil have sine *egne* eksperter, og ikke være afhængig af, hvad den måske kan få at vide af andre lande, når vigtige beslutninger skal træffes. Sådan gør suverænitetskravet sig gældende på mange områder.

Denne bestræbelse på at besidde sin egen offentlige virksomhed indenfor mange forskellige områder og løbende at sikre de højeste professionelle standarder, så staten ikke sakker agterud i forhold til de andre stater med hensyn til uddannelse, forskning, infrastruktur, sundhed, social integration, produktiv beskæftigelse og generel effektivitet er altafgørende udfra statens synsvinkel. Derfor vil staten stritte imod, at man sænker de professionelle standarder indenfor sådanne områder, blot fordi mere kortsigtede eller snævre interesser i befolkningen godt kunne ønske sig det til gengæld for besparelser og skattelettelser. Statens interesser sætter derfor grænser for, hvor langt en markedsorientering af den offentlige sektor kan gå.

Det betyder for eksempel, at man på skoleområdet godt kan give forældrene frit skolevalg og indflydelse gennem skolebestyrelserne, *forudsat* at folketinget har styr på de professionelle standarder, der skal gælde i skolerne. For staten er kvalitetssikringen en vital interesse, fordi befolkningens uddannelsesniveau er en afgørende faktor for landets evne til at hamle op med de andre europæiske lande. Det er ikke givet, at forældreinteresserne under frit skolevalg og konkurrence imellem skolerne generelt vil optimere kvalitets-

sikringen af de professionelle standarder, snarere tværtimod. I virkeligheden kræver det en vedvarende pædagogisk og disciplinerende indsats fra skolevæsenet overfor børneforældrene at vedligeholde hjemmenes accept og opbakning bag den indsats i bred forstand, som det påkrævede undervisningsniveau fordrer.

På børnepasningsområdet er det måske ikke den pædagogiske kvalitet, der står i centrum, men snarere statens langsigtede interesse i demografisk stabilitet og i en nationaløkonomisk effektiv anvendelse af kvindernes arbejdskraft. Det kom tydeligt til udtryk i det statslige udredningsarbejde og de betænkninger fra halvtredserne og frem, der anbefalede initiativer på mange forskellige områder, som kunne effektivisere og strukturrationalisere anvendelsen af kvindernes arbejdskraft med henblik på at fremme den økonomiske vækst. Imidlertid er alle de aktiviteter i børnepasningen, der sætter sig spor i de evner, børnene er udrustet med ved skolealderens begyndelse, og som skoleundervisningen skal bygge videre på, også en vital statsinteresse. Derfor bliver debatten om børnepasningens pædagogiske kvaliteter og professionelle standarder også fremover et stadig tilbagevendende emne.

Folket og de nationale værdier

Udfra dette perspektiv er det med andre ord ofte langt ned i detaljen, at de vitale statsinteresser gør sig gældende i den offentlige sektor. Spørgsmålet er derfor, om ikke det er forventeligt, at opbygningen af en europæisk union med tilsvarende, overnationale statsinteresser - betinget af Europas bestræbelser på at klare sig overfor USA og Japan - vil stille mindst lige så detaljerede krav til de offentlige sektorer også langt udenfor de økonomiske og sikkerhedspolitiske områder? Det både traditionelle og aktuelle følgespørgsmål er, om de såkaldte „nationale værdier”, som gør det meningsfuldt for borgerne at finansiere en stor offentlig sektor, derved går tabt?

To af de væsentlige, såkaldte nationale værdier i den danske nation er den almindelige værnepligt og det parlamentariske folkestyre.

Dette par blev introduceret i løbet af 1700'årene og 1800'årene, som nævnt først og fremmest som et middel til at forøge statens infanteri ud over det antal lejesoldater, som økonomien kunne bære. Ved at udskrive sine egne bønder som værnepligtige fik staten mulighed for at overskride den grænse for hærstyrkens størrelse, som hidtil havde været sat af statens økonomiske resourcer.

At udskrive bønder i stort tal krævede både dybtgående reformer af den feudale produktionsmåde på landet og et centralstyret uddannelsessystem til optræning af de hidtil krigsuerfarne fæstebønder. Bonden (dvs. husbond) fik gradvist en ny subjektstatus med borgerpligter og borgerrettigheder. I Dan-

mark markerer Stavnshåndens ophævelse og den personlige værnepligt for bønder i 1788, de efterfølgende landboreformer samt vedtagelsen af Juni-grundloven og den almindelige værnepligt i 1849 denne tilblivelsesproces.

At omskabe „almuen” til lovlige skatteydere og patriotiske landsoldater kostede politiske borgerrettigheder, som gav de nye „vælgere” medindflydelse på finansloven (statens brug af deres skatteyder) og på udenrigspolitikken (statens brug af deres militærtjeneste). Nu var ikke længere kun skat og afgifter, men også bondens *liv* og *person* gjort til statens ressource. Og bonden kunne ikke løbe fra sin forpligtelse, når staten havde brug for ham som soldat, han var blevet dansk *statsborger*.

Landsoldater er imidlertid intet værd, hvis de ingen kampmoral har. Napoleons borgersoldater kunne netop fejle Europas gamle hærstyrker til side, fordi franskmændene kæmpede som „fædrelandets børn”.

For at få gavn af sine landsoldater måtte staten derfor projicere sin internationale status som selvstændigt statssubjekt over på den værnepligtige befolkning: Resultatet var 1800'årenes velkendte ide om, at „folket” er *et subjekt*, der har sin egen identitet i kontrast til andre „folk”.

Folkelivsforskning, folkemindeforskning, dialektforskning, national historieforskning og mange andre fagdiscipliner blev udviklet og finansieret som et led i den kulturrevolution, det var, at opdyrke en national, patriotisk kultur i befolkningen.

For den befolkning, der fik pålagt det byrdefulde statsborgerskab, var nationalitet utænkelig uden juridiske og politiske borgerrettigheder.

Forudsætningen for at kunne opdyrke en nationalitet var, at man kunne kontrastere den danske „folkekultur” med såkaldt „tysk kultur”. Og det kunne man, fordi Tyskland blev samlet, ikke kun ved hjælp af Blut und Eisen, men også ved at tyske ideologer kontrasterede det „undertrykte”, tysktalende „folk” i Holsten og Sydslesvig med de „tyranniske” danskere.

Folket og de nationale værdier var således snarere et resultat af denne proces end dens udgangspunkt. På det aktuelle europæiske plan er der heller ikke et „folk” og et folkestyre på forhånd, men om det skabes vil være afhængigt af de måder, hvorpå den europæiske union vælger at klare sig overfor sine fremtidige naboer og globale konkurrenter. Den europæiske markedsøkonomi er vigtig for at forstå, hvilke fremtidige politiske og kulturelle udviklingsmuligheder Europa har.

Statsmagtens markedsorientering og demokratisering af civilsamfundet
Den statsform, der afløste de feudale ridderstater i Europa, er karakteristisk ved, at pengemediet blev det centrale *mellemed* imellem statens forsvar og civilsamfundet.

Da svejtsiske bjergbønder i løbet af 13- og 1400'årene viste deres militære overlegenhed som lejesoldater, begyndte de europæiske stater at supplere og efterhånden erstatte de ridderudrustede adelsmænd med indkøbte lejesoldater. På den måde kunne staterne udvide og forbedre deres hærstyrker, blot de havde penge til at betale med.

Derfor blev det afgørende for de europæiske stater at opbygge reserver af guld og sølv, de to ædelmetaller som skulle til for at kunne købe våben og lejesoldater på de internationale markeder.

Derved var grunden lagt til merkantilismens økonomiske målsætning om at skabe eksporterhverv og sikre overskud på betalingsbalancen for at opbygge landets beholdninger af ædelmetal. At sikre sig „kolonier”, gerne kolonier med guld- og sølvminer, blev et væsentligt aktiv i de vesteuropæiske staters økonomiske politik.

Denne politik gav også staterne interesse i at begunstige de erhverv og virksomheder, som kunne fremme den merkantilistiske politik. Da det blev muligt at adskille de militære og de økonomiske hensyn, (fordi pengene trådte i adelens sted som mellemed imellem produktion og militær), kunne staten begynde at føre en økonomisk politik, der gik ud på at fremme den rent økonomiske foretagsomhed og fjerne de gamle privilegier, som kunne bremse denne.

Dette betød, at de europæiske staters ressourcegrundlag fik to strukturelt forskellige økonomiske *kilder*: 1. den internationale økonomi, og 2. den interne økonomi.

Ud over at opbygge midler med *international købekraft* fik staten mulighed for at udvikle de midler, der gav den *købekraft til den interne produktion* i dens eget land. Midlerne til at inddrage intern købekraft bestod dels af skatter og afgifter (som altid har været et tungt instrument at anvende, og som giver skuffende resultater når erhvervslivet er ramt af krige imellem landene) dels af statens monopol på møntudstedelse, møntregalet. Ved at øge det samlede volumen af den interne vareproduktion og varecirkulation i samfundet gjorde staten sin evne til at opsuge intern købekraft via betalingsmidlet stadig mere værdifuld.

Ved at håndhæve møntregalet og forbyde brug af fremmed mønt indenfor landets grænser kunne staten i en truende krigssituation på kort tid inddrage en meget stor del af landets samlede interne købekraft. Når krigsfaren true, behøvede den blot at forøge pengemængden (ved at forringe mønternes sølvværdi og fra 1713, under Den store nordiske krig, ved at udstede pengesedler) og selv købe op for de nye penge. Ved f.eks. at øge pengemængden med en trediedel blev staten situationelt i besiddelse af en trediedel af landets indre købekraft. 4)

Alene ved at øge varecirkulationen og vareproduktionen samt håndhæve sit monopol på mønt- og seddeludstedelse i landet blev den moderne stat derfor i besiddelse af et uhyre effektivt instrument til at inddrage samfundets interne, privatejede produktion til rustningsformål i en akut krise- og krigssituation. I de nye stater i det tidligere Sovjetunionen og Jugoslavien og i alle andre lande, der står overfor en eksistentiel krise- eller krigssituation, kan man se møntregalet i denne, sin egentlige funktion.

At besidde sin egen valuta er af god grund siden blevet regnet for en essentiel del af statens suverænitetsdomæne. Og enhver borger, som har sine værdier gjort op i landets mønt har således lagt ansvaret for disse værdiers stabilitet i hænderne på staten. Den der har ansvaret for mønten kan i en fremtidig krigs- eller eksistentiel krisesituation bruge af den enkelte borgers private værdier alene ved at øge pengemængden. Derfor fordrer møntregalet et dybt *folkeligt tillidsforhold* til den stat, der har det i hænde. Det er den virkelige baggrund for nationens såkaldte „følelser” overfor billedet af dronningen på mønten.

Statens interesse i at forøge den indenlandske produktion og omsætning bragte efterhånden de europæiske stater ind i en *veritabel konkurrence* med hinanden om at skabe nye typer af retssubjekter, vare-produktionsmåder og livsformer, der fik lov til - og blev nødt til! - at producere *for egen vindings skyld*. Møntregale, varecirkulation og nationalt pengeomløb udstyrede staterne med så effektive instrumenter til at inddrage landenes privatejede ressourcer i en akut krigssituation, at de i fredstid roligt kunne tillade private producenter at drive produktivitet og arbejdsindsats i vejret for deres egen vindings skyld. Dermed bragtes staterne ind i et kapløb om at udvikle vareproduktion, selvejerbønder og kapitalistiske virksomheder i deres lande.

At drive virksomhed for egen vindings skyld indebar for de enkelte virksomheders vedkommende et radikalt *skift* fra den gamle godsøkonomi's reproduktion af samtlige den årlige produktionscyklus' materielle, økologiske, demografiske og sociale ressourcer til kun at påtage sig de omkostninger, som man ikke på en eller anden måde selv kunne slippe for. Statens ide med dette var 1. at give de enkelte virksomheder muligheder for at slippe af med nogle af de samlede reproduktionsomkostninger, så der fremkom en dertil svarende „profit”, og 2. at lade konkurrencen tvinge virksomhederne til at geninvestere denne profit i øget produktivitet.

Til gengæld for at få en sådan omkostningslettet og produktivitetsfremmende kapitalistisk sektor måtte staten selv gå aktivt ind i den langsigtede varetægelse af alle de bekostelige reproduktionsopgaver, som konkurrencepreset stødte ud af den private sektor. Jo mere effektiv den private sektor siden er blevet til at skaffe sig af med sine omkostninger til f.eks. gamle og syge,

uddannelse og bolig, beskyttelse og genopretning af naturressourcer etc., jo flere af disse reproduktionsopgaver må den offentlige sektor selv klare. Selve velfærdsstaten bygger grundlæggende på, at arbejderbevægelsen i nyere tid har givet denne udvikling sin kraftige støtte, fordi det at gøre arbejderne uafhængige af den gamle fabrikspatrons spisehus, arbejderboliger, børnepasning, ældreforsorg, uddannelse osv. for de ansatte har været en forudsætning for skabelsen af en fri og selvstændig fagbevægelse.

Denne statsform skabte i løbet af nogle hundrede år de individuelle retssubjekter, de private virksomhedstyper, den offentlige sektor og det skel imellem økonomi og politik, vi tager for givet i dag. Denne statstype bygger på et samfund af selvstændige borgere, der ikke er underkastet det gamle stands-samfunds personlige afhængighedsforhold. Det er et rationale i dens offentlige institutioner at sikre en ejendomsret, der muliggør borgerens selvbevidsthed, og en social retfærdighed, der hindrer den enkelte i at falde ud af fællesskabet. I kombination med folkestyret er disse træk grunden til, at vi, som demonstreret i afsnittet om civilsamfundets perspektiv, på sin vis også kan anskue statens indenrigspolitik og offentlige sektor som udtryk for befolkningens ønsker.

Tilblivelsen af den privatøkonomiske virksomhed vendte tilmed op og ned på opfattelsen af mål-middel forholdet imellem politik og økonomi. De private producenter betragter selv deres egen produktion og vinding som *målet* med den nationale politiske økonomi, mens statens suverænitet betragtes som et rent *middel* til at beskytte ejendomsretten og de private interesser. Også marxismen bygger på denne forestilling om, at staten blot er et redskab for økonomiske klasseinteresser. Forankret i såvel den borgerlige ideologi som arbejderklassens ideologi har denne forestilling derfor sat sit umiskendelige præg på dette århundredes tænkning om velfærdsstaten.

Man kan også sige det på den måde, at den klassiske (engelske) national-økonomiske teoridannelse, som fra Adam Smiths tid blev udviklet i forbindelse med den moderne statsforms fremvækst, på grund af sit perspektiv har svært ved at se markedsøkonomiens strukturelle plads i staten, specielt dens funktion i forhold til statens forsvarsevne og suverænitetshævdelse. Noget tyder på, at dette er en væsentlig grund til, at man i dag har så vanskeligt ved både at forstå og at ville acceptere, at den politisk/juridiske og økonomisk/-monetære integration i Europa - og ikke mindst møntunionen - er som skabt til at etablere et nyt, suverænt, europæisk statssubjekt.

Folkestyrets nye vilkår

En konsekvens af det markedsorienterede civilsamfunds privatøkonomiske perspektiv på staten er, at dette perspektiv ikke alene kan lægges til grund for

styringen og forvaltningen af statsmagten. Staten ville blive ribbet for sine værdier, sin langsigtede politiske planlægning og styrke, hvis den virkelig blev regeret udelukkende ud fra den opfattelse, at den er et rent middel og ikke et mål i sig selv. Dens suverænitet ville risikere at miste sit grundlag - hvilket også sker i nogle lande.

Under en markedsøkonomi kan man kun opretholde en folkestyret stat, hvis der i befolkningen også er en anden type af interesse for staten eller landet end civilsamfundets, der kan hamle op med de privatøkonomiske egeninteresser.

En nødvendig forudsætning for den demokratiske stat er derfor, at civilsamfundets særinteresser ikke styrer alene, men at der også i befolkningen lever en *selvbevidsthed som statsborgere*, dvs. en bevidsthed om at staten - eller det *nationale projekt* - repræsenterer en anden og vigtig form for interesse og ræsonnement, som alle statsborgere er delagtige i, og som er et substantielt grundlag for det øvrige liv. Uden at folk tænker sig *selv* som *parthavere* i statens praksis, er den *folkestyrede* stat ikke mulig. Derfor har parlamentarismens demokratiske dobbeltgreb også vist sig at være en meget langvarig og knudret, kollektiv læreproces.

De europæiske staters aktuelle bestræbelser på at overdrage deres klassiske suverænitetsdomæner til en europæisk politisk-juridisk og økonomisk-monetær union lider under, at mange folks bevidsthed om, at de *selv* har mulighed for at blive *parthavere* i europæiske statsinteresser, er forsvindende lille. Integrationen drives i mange lande ikke frem af folkelige visioner. Der lever ikke i disse befolkninger en selvbevidsthed som europaborgere. Det betyder, at den europæiske union af befolkningerne væsentligst betragtes udfra *civilsamfundets* perspektiv - dvs. som leverandør af økonomiske fordele og „serviceydelser“. Derfor *mangler* unionen for øjeblikket i sine egentlige statsanliggender den grundlæggende *forudsætning* for at blive *folkestyret*.

Dilemmaet er, at i den udstrækning Europa fremover må tage sig sammen for at klare sig overfor USA og Japan, vil unionen komme til at stille lige så vitale krav til de offentlige sektorer professionelle standarder og til civilsamfundets produktivitet, som nationalstaterne hidtil har gjort. Men unionen hviler endnu ikke på en levende folkelig, europæisk selvbevidsthed, der kan stå mål med det perspektiv, at EF blot er et middel til at opnå partikulære fordele. Uden denne forudsætning vil unionen ikke kunne overleve en virkelig demokratisering.

Derfor risikerer de nationale og regionale bestræbelser på at øge brugerne direkte indflydelse på de offentlige ydelser også at løbe ind i skuffelse og frustrationer over, at EF ikke giver brugerpreferencerne frit spillerum. Derfor er det afgørende at få belyst og gennemdrøftet samspillet imellem unio-

nens statsinteresser og de regionale brugerinteresser i at få indflydelse på det offentlige produktion af ydelser og bestemmelser.

I takt med at de gamle stater åbner deres grænser for frie strømme af varer, kapital, arbejdskraft og virksomheder forsvinder også de læhegn, som hidtil har beskyttet de enkelte landes regionale erhvervsgrundlag. Derved viser en lang række gamle grænsebestemmelser, handelsrestriktioner og klausuler sig at have været nogle af de aller væsentligste statslige „serviceydelser“ set udfra civilsamfundets perspektiv. Derfor vil presset for at oprette fonde, offentlige institutioner og andre initiativer, der kan bruges til at fremme det *regionale erhvervs- og livsgrundlag*, øges i takt med, at de gamle statsgrænser udviskes og regionerne bringes ud i en friere konkurrence med hinanden.

Skal man undgå, at der udvikles mere regional, etnisk eller national *chauvinisme* i Europa, er det efter alt at dømme nødvendigt at imødekomme dette behov. I bogen *Lønpkapital under folkestyre* ⁵⁾ har vi argumenteret for, at man kunne gribe denne situation som en kærkommen anledning og udfordring til at skabe et nyt og visionært *europæisk og nationalt projekt*, der imødekommer dette behov med langt mere liberale, udadvendte, markedsorienterede og folkestyrede instrumenter, end man hidtil har kunnet forestille sig indenfor offentligt virksomhed.

Livsformernes perspektiver

Man kan, som i de første afsnit af dette kapitel, godt, med skyklapper på, diskutere *markedsorientering* af den offentlige sektor udfra civilsamfundets synsvinkel og forudsætte, at det er menneskenes almindelige behov og derfor borgernes efterspørgsel, der ligger til grund for de offentlige ydelser. Men der er brug for at supplere denne synsvinkel med et strukturelt perspektiv, der betragter det modsatte mål-middel forhold ved at sætte fokus på den folkestyrede *stats* specifikke interesser. Man kan imidlertid også anskue *civilsamfundet* udfra et strukturelt perspektiv. Så består det ikke bare af borgere, familier og virksomheder med private interesser og generelle behov, men er sammensat af principielt forskellige *livsformer*, der forudsætter hver deres, vidt forskellige samfundsmæssige *eksistensbetingelser*.

Udfra en sådan betragtning rummer det danske samfund både de selvstændiges livsform, den karriereorienterede livsform, lønarbejderlivsformen, investorlivsformen, husmorlivsformen og den såkaldte baglandskvindes livsform. Karakteristisk for disse livsformer er, at de ikke bare præger den måde, hvorpå familiernes *livsmønstre* er indrettet, men at de også indebærer hver deres *begrebsverden*, som er afgørende for, hvad folk betragter som *et godt liv*. Karakteristisk er endvidere, at livsformerne er *etnocentriske*, hvilket vil sige,

at man fra den ene livsforms begrebsverden ikke kan forstå det meningsfulde rationale i en anden livsforms måde at betragte verden og det gode liv på. Denne etnocentrisme er endda så grundlæggende, at folk i det hele taget kan have svært ved overhovedet at anerkende, at der er andre livsformer end deres egen, andre behov end deres egne og andre begreber om, hvad et godt liv er, end deres egne.

I en række bøger ⁶⁾ har vi beskrevet disse livsformer og nogle af de konsekvenser det har, at de stiller vidt forskellige og ofte *modsatte*, kvalitative krav til samfundets institutioner, til lovgivningen og til de offentlige ydelser.

For eksempel er det altafgørende for *lønarbejderlivsformen*, at der er et samfundsmæssigt solidarisk og velfungerende sikringssystem, når man bliver arbejdsløs, er nedslidt og af andre grunde mister sin tilknytning til arbejdsmarkedet. For eksempelvis SiD'ere sker det i gennemsnit i 55'års alderen. Denne livsform er blevet den mest udsatte, vi har, i takt med at erhvervslivet skiller sig af med tyngende omkostninger ved at slippe for at varetage de samfundsmæssige reproduktionsomkostninger. Samtidig er frigørelsen fra afhængigheden af arbejdsgivere og private virksomheder på disse områder som tidligere nævnt betingelsen for, at arbejderbevægelsen har kunnet samle medlemmer til at etablere en fri og selvstændig fagbevægelse. Velfærdsstat og faglig organisering betinger således gensidigt hinanden for denne livsform. Et angreb på den ene betragtes også som et angreb på den anden. Derfor er offentlig virksomhed indbegrebet af frihed og samfundsmæssig solidaritet.

Velfærdsstaten hviler således ikke blot på civilsamfundets egeninteresser, men også på at den arbejdende befolkning selv har en bevidsthed som statsborgere og parthavere i et nationalt projekt. Det betinges netop af, at velfærdsstatens offentlige virksomheder og regelværker muliggør, at lønarbejderen ikke længere er åndeligt, politisk og materielt afhængig af sin arbejdsgiver og arbejdsplads, men en selvstændig person og borger, der gennem sine egne organisationer og bevægelser tager del i den politiske proces og stiller kvalitative krav til samfundets indretning. Begrebet social retfærdighed er i den forstand en livsbetingelse for den folkestyrede velfærdsstat, der sikrer sit eget fundament af selvstændige, selvbevidste og deltagende borgere.

For den *selvstændiges livsform* er det helt andre måder at bruge det offentlige penge på, der har interesse. Det er landbrugsstøtte, eksportkreditordninger, byggeri- og boligpolitik, afskrivningsregler, rentepolitik, erhvervspolitik etc. som er afgørende for de mindre virksomheders *kontinuerede* overlevelses- og konkurrenceevne.

For den *karrierebundne livsforms* vedkommende er det derimod de offentlige investeringer i et højt og helst førende forsknings- og uddannelsesniveau

i landet, der er afgørende. Da denne livsform lever af at sælge ekspertise og være førende med nye ideer, er det offentliges satsning på forskning og udvikling det primære, og ikke om denne eller hin branche klarer konjunkturerne eller man kan få understøttelse og bistandshjælp i tilfælde af arbejdsløshed.

For *husmorlivsformen* derimod er det offentliges brug af penge på børne- og ældreinstitutioner altafgørende for livsbetingelserne og beskæftigelsessituationen både ude og hjemme. For denne livsform har det vist sig afgørende, om nationaløkonomiske argumenter for at strukturrationalisere børnepasning, ældreforsorg, sygepleje etc. ved at institutionalisere, professionalisere og specialisere arbejdet med disse samfundsopgaver er herskende i landet, eller det som i nogle andre europæiske lande betragtes som kvalitativt og økonomisk fordelagtigt, at kvinderne varetager flest mulige af disse opgaver i hjemmene.

For *investorlivsformen* er det offentliges forvaltning af koncessioner, de offentlige serviceydelser til de store virksomheder, de store offentlige investeringer i infrastrukturprojekter, rente- og udbyttebeskatning, industripolitik etc. det afgørende. Derimod bliver store offentlige udgifter til at holde de selvstændige i live i traditionelle erhverv eller til sociale overførselsindkomster betragtet som unødige omkostninger.

Fælles for nogle selvstændige, investorer og karriereorienterede manager er en aktuel interesse i at omdanne dele af den offentlige sektor til et marked, hvortil de selv kan blive leverandører. De selvstændiges argumentation bygger på, at de kan udføre opgaverne effektivt samt med høj kvalitet og engagement, uden at der kommer betænkelige profitmotiver ind i billedet, da de bare skal kunne leve af det. Omvendt bygger managernes og investorernes argumentation på, at deres profitmotiver tilskynder dem til at skære alle de reproduktive udgifter, de kan komme afsted med, bort og i den forstand klare opgaverne effektivt og billigst muligt.

Modstridende krav til den offentlige sektor

Ud fra et livsformsperspektiv er det ikke en mere eller mindre generel efterspørgsel blandt borgerne, men snarere livsformernes bestræbelser på at gennemføre hver deres *forskellige krav* til de offentlige ydelser og til regelværket, som præger udformningen af den offentlige sektor og lovgivningen. Snarere end at beskrive den som en markedssituation baseret på almene behov kan denne proces beskrives som en politisk *kampsituation*, hvori de forskellige livsformsspecifikke interesser kan have meget vanskeligt ved at se det rimelige i hinandens ønsker til hvor meget, hvordan og med hvilke ydelser det offentlige skal betjene borgerne, familierne og virksomhederne. Også blandt de offentligt ansatte kæmper forskellige faggrupper om magt og indflydelse på,

hvilke områder der kan undværes eller bespares og hvilke der skal prioriteres højt.

Udfra civilsamfundets perspektiv dækker den offentlige sektors serviceproduktion de livsområder, hvorpå befolkningen ønsker ikke kun at have kundens *indirekte* indflydelse gennem sin efterspørgsel på et marked, men ejers *direkte* indflydelse ved som driftsherre at kunne indrette virksomhedernes drift udfra sine egne kvalitative krav. Den egentlige kunst ved denne type af virksomhedsledelse er at sanse specificiteten og forandringerne i de kvalitative krav, de forskellige livsformer i befolkningen stiller til de offentlige virksomheder. Disse krav drejer sig ikke blot om nærhed, gensidigt personkendskab og tillid til de offentlige institutioner og om deres geografiske spredning og fordeling ud over landet. De drejer sig i lige så høj grad om måderne, hvorpå brugerne hjælpes, rådspørges, behandles, rådgives og inddrages i forbindelse med udøvelsen af de opgaver, de offentlige virksomheder varetager. Denne sansning og dens omsætning til opgaveløsninger, der svarer til de specifikke behov i hvert enkelt konkret tilfælde er en ledelses- og arbejdsopgave, som er påkrævet på hver eneste virksomhed og dens enkelte institutioner og afdelinger. Lad os belyse dette forhold med et enkelt, lille eksempel.

Selvom alle mennesker gør brug af f.eks. den offentlige sundhedssektor, så er det vidt forskelligt, hvordan de gør brug af den og hvordan man med forskellig livsformsbaggrund foretrækker at blive behandlet. Under et hospitalsophold vil f.eks. den karriereorienterede leder typisk forvente at kunne drøfte behandlingen med overlægen og blive inddraget i planlægningen af det samlede behandlingsforløb, som involverer ikke blot hans egne, men også familiens dispositioner i perioden. Er overlægen ikke indstillet på det, vil denne patient føle sig desavoueret som menneske. Andre undgår helst at blive direkte konfronteret med selvste overlægen, men forventer at lægerne som eksperter ved bedst, og de føler sig bedst og sikrest behandlet, hvis de professionelle myndigt styrer behandlingen. Den typiske lønarbejder får ofte mere ud af at snakke med sygeplejersker og sygehjælpere, som vedkommende i højere grad deler begrebsverden med, end han eller hun gør med lægerne.

Det viser sig således, at ældre mennesker fra forskellige livsformer oplever og håndterer det at blive opereret og genoptrænet efter f.eks. et lårbenshalsbrud (der er en af de store opgaver på hospitalerne) vidt forskelligt. Dette har stor betydning for selve behandlingsforløbet, fordi såvel resultaterne af hospitalsopholdet som rehabiliseringsforløbet i hjemmet eller på et genoptræningscenter er stærkt afhængige af, hvor traumatiserende eller positiv oplevelsen er for patienten.

I sygeplejeforskeren Pia Ramhøjs undersøgelser ⁷⁾ viser patienterne fra den selvstændiges livsform sig således ikke at forvente specielle serviceyd-

ser fra det offentlige. De har stor respekt for personalets arbejdsplanlægning og arbejdsgang, de betragter nærmest sig selv som en slags „gæster“, men ligger ikke af den grund under for „ekspertvældet“. Patienterne fra lønarbejderlivsformen betragter det offentlige som en garant for en retfærdig fordeling af goderne både under indlæggelsen og i det efterfølgende forløb. Mange af dem solidariserer sig med personalet - dvs. sygehjælperne og sygeplejerskerne, men ikke lægerne - og engagerer sig i personalets arbejdsvilkår. De kommunikerer i det hele taget ikke meget med lægerne, som sidestilles med en chef eller andre overordnede. Patienter med husmorlivsform har det ofte svært. De oplever det positivt, at det arbejde de har stået for hele livet, nemlig at drage omsorg for andre, bliver udført af professionelle. Det giver deres livsfunktion mere prestige. På den anden side tvinges husmødrene under indlæggelsen ind i rollen som omsorgsmottager, hvilket mange af dem har svært ved.

Patienter med karrierelivsform er vant til selv at tage initiativ til at samarbejde, organisere og planlægge. De er istand til at overskue hospitalets hierarki og strukturer, hvilket de gør brug af i deres forsøg på at være med til at planlægge hele forløbet omkring deres egen person. De taler kun med lægerne om det, dvs. helst med overlægerne som de føler sig på linie med. Da imidlertid ikke alle læger er indstillet på en ligeværdig kommunikation med disse patienter, bliver det at være „institutionaliseret“ en frustrerende oplevelse for dem, fordi de ikke føler sig respekterede, men sat udenfor det at være en del af et særligt, privilegeret socialt fællesskab. De kvindelige patienter med baglandslivsform oplever hospitalsopholdet som noget lettere end karrieremændene. Baglandskvinderne har hele deres liv været istand til at iscenesætte i nye omgivelser, og ser her en mulighed for at bruge deres evner. Stuen indrettes mere personligt, de skaffer blomster, bruger make-up og meget tøj, og mange blade etc. Mange af dem distancerer sig i forhold til situationen og udnytter de ressourcer, der er til rådighed.

Disse forskellige måder at opleve behandlingen på hænger sammen med de forskellige måder, hvorpå patienter med forskellige livsformer „mestrer“ situationen og gør brug af deres forskellige typer af sociale netværk.

De selvstændiges mestring er kendetegnet af en evne til at overskue en livssituation og fastholde en autonomi så længe som muligt. En af deres ressourcer er fremsynethed. Det sociale netværk i form af børn, den øvrige familie og naboer er også en vigtig ressource, som er karakteristisk ved en gensidighed af materiel art. Patienterne udskrives ofte tidligt fra hospitalerne og benytter sig kun af tilbuddet om hjemmehjælp, hvis det sociale netværk ikke slår til.

Patienterne med lønarbejderlivsform er mere fleksible i deres mestring af institutionaliseringen. De tilpasser sig og finder en plads i hierarkiet. Deres

sociale netværk er baseret på et mere følelsesmæssigt fællesskab. De forventer ikke på samme måde som de selvstændige, at børn eller naboer hjælper med materielle goder eller praktiske ting. De sætter pris på hjemmehjælp, hjælpemidler eller andre tilbud, som de føler sig berettigede til på lige fod med alle andre. De har hele livet betalt til et offentligt system, de som ældre opfatter som en garant i tilfælde af sygdom.

De ældre husmødres mestring er kendetegnet ved, at de er parate til selv at påtage sig opgaver og indgå i omsorgsarbejdet. Denne ressource kan de imidlertid ikke realisere, så længe de er institutionaliserede, når den underkendes af institutionen. Derfor befinder de sig ikke særlig godt på hospitalet. Når de udskrives og kommer hjem til deres eget domæne, kan de bedre bruge dette potentiale, i kras kontrast til mange enlige, ældre mænd. Husmødrerne befinder sig godt ved igen at kunne drage omsorg for familie og venner og forventer ikke noget igen. Får de hjemmehjælp, indgår de på lige fod med hjælpen i at planlægge husarbejdet.

Også de karriereorienteredes mestring rummer potentialer, som de har vanskeligt ved at realisere, så længe de er indlagt. Deres forventning om at deltage i planlægningen af eget behandlingsforløb underkendes ofte på hospitalet. Forholdet til børn og venner kan være baseret på udveksling af kundskab og indflydelse. Hvis den ældre patient ikke synes, han får indflydelse eller information nok under sygdomsforløbet, får han f.eks. en datter eller bekendt, der er læge, til at ringe til afdelingens overlæge.

Baglandskvindernes mestring er på en helt anden måde fleksibel. De har hele tilværelsen været vant til at indrette sig i forbindelse med deres mands karriere og samtidig opretholde en autonomi og evne til personlig udvikling. De opfatter det sundhedsfaglige team som servicepersoner på linie med deres private hushjælp derhjemme. De er tilfredse med den professionelle omsorg. Hvis der ikke er rigeligt af den, supplerer de den efter udskrivningen med privat hushjælp, privat fysioterapeut og lignende. De har et tæt og følelsesmæssigt forhold til deres børn, der drøfter sygdomsforløbet med dem og hjælper med praktiske foranstaltninger i efterforløbet.

Der kan med andre ord være store *kontraster* imellem forskellige livsformers måde at bruge selv *de* offentlige ydelser og institutioner på, som *alle* mennesker i en velfærdsstat får brug for under vejs i livet. Dette peger først og fremmest på, at der er et behov for, at de professionelle lærer at *forstå* og at *tage hensyn* til livsformernes helt forskellige måder at tænke og håndtere et sygdomsforløb og en behandlingssituation på og gøre brug af de offentligt ansattes ekspertise, arbejde og ansvar på. Tilsvarende forskelle og behov for de professionelle *lydhørhed* overfor brugernes livsformsmæssige baggrund gør sig gældende indenfor uddannelsesområdet og det sociale område.

Med til en nytænkning i den offentlige sektor kunne høre, at dens ledere og medarbejdere ikke blot er bevidste og tager hånd om brugernes forskellige livsformsspecifikke behov, men også forholder sig *selvreflekterende* til deres egne livsformer og etnocentrismen. Det ville være en sofistikeret vej ud af de formynderiske træk, som let får tag i en sektor, hvor en hel nation bestående af konkurrerende livsformer er både finansør og bruger af sine egne professionelle virksomheder.

At blive sig etnocentrismen bevidst, både sin egen og brugernes, er ikke noget, som nødvendigvis fremmes af en ren økonomisk markedsorientering af de offentlige virksomheder. Den kan ligeså godt skabe specialisering og yderligere skyklapper. Den omfattende kritik af den offentlige sektor, som hidrører fra, at livsformerne stiller forskellige, kvalitative krav til det offentlige, og alle livsformer derfor kan finde *noget* at kritisere ved de eksisterende offentlige institutioner og ydelser, afhjælpes derfor ikke nødvendigvis af en øget markedsorientering. Hvis man forestiller sig det, kan skuffelsen godt komme til at give bagslag og skade bestræbelserne på at lade en øget brugerindflydelse indgå i den vifte af metoder, der skal til for at forbedre kvaliteten af den offentlige sektor.

Afslutning

Der er tre hovedtræk ved den danske debat, som må diskuteres, hvis det skal lykkes at forbedre kvaliteten af den offentlige sektor.

Det er for det første vores modvilje imod at betragte statsmagten som et selvstændigt statssubjekt. Vi vil gerne nøjes med at betragte den som en demokratisk leverandør af de ydelser og fordele, vi gerne vil have. Det fylder debatten med illusioner om, hvad vi kan forlange af det offentlige, om hvad der kan forlanges af os og om at statsmagt er noget, der hører fortiden til, men som idag kan undværes. Uden at forstå, hvad det er for krav, staten må stille til den offentlige sektor, kan debatten om denne sektors omstilling ikke bære frugt.

Det er for det andet vores modvilje imod at betragte den europæiske integration som en proces, der er ved at udvikle en europæisk statsmagt. Ved at betragte civilsamfundet og dets partikulære interesser som det altafgørende, borttænker vi ikke blot det hidtidige, danske statssubjekt, men ser også bort fra, at vi er midt i at etablere et nyt europæisk statssubjekt. Der er nok enighed om, at en moderne stat fordrer, at befolkningen er delagtig i et *retsfællesskab*. Men den nytænkning og de dybtgående forandringer, skabelsen af et europæisk retsfællesskab vil fordre, forbliver et blindt punkt i debatten, så længe illusionen om, at den europæiske union blot er et gigantisk civilsamfund, holdes ved lige.

Det er for det tredje vores vanskeligheder med at forstå, at borgere ikke bare efterspørger offentlige ydelser ud fra almene menneskelige behov og generelle normer. De fem forskellige livsformer, som er de moderne vestlige samfunds grundlæggende byggestene, stiller hver deres specifikke funktionskrav til samfundenes økonomiske og politisk-juridiske strukturer. Men såvel livsformernes forskellige begrebsverdner som deres forskellige krav til samfundsbygningen er vanskelige at erkende, fordi vi alle befinder os i vore livsformer og ser på omverden med deres begreber. Ligeså svært livsformerne har ved at erkende og forstå hinanden, ligeså vanskeligt er det at indrette offentlig virksomhed og statslige retssystemer, så de tager højde for livsformernes forskellige behov.

De initiativer til udvikling af demokratiske dobbeltgreb, folkettinget allerede har taget og måske går videre med, repræsenterer et forsøg på at introducere nye strukturer i stat og civilsamfund, der kan leve op til det nye Europas udfordringer. De bidrager til at indrette stedlige retssystemer, som indebærer, at enhver der bosætter sig i dette land bliver inddraget i at betale til, bestyre og vælge imellem offentlige ydelser og virksomheder, hvis eksistens og professionelle standarder, der er politisk enighed om at stille til rådighed for alle, som bor her. De forslag, vi har nævnt, om at skabe folkestyrede egnsfonde, som gør det muligt for de stedlige befolkninger at tage konkurrencen op med andre europæiske regioner, stemmer overens med denne tankegang. Men vi ved endnu ikke, hvordan disse nye strukturer virker og vil kunne virke i praksis. Der ligger en stor opgave i at få undersøgt, om brugerne rent faktisk benytter sig af de nye muligheder, der allerede er skabt, og hvordan de gør det.

Det er jo ikke givet, at brugere fra forskellige livsformer ser de samme muligheder i at blive inddraget i de nye skolebestyrelses arbejde og i at få friere skolevalg. Vi ved endnu ikke, hvordan forældre og børn fra forskellige livsformer og miljøer udnytter deres nye rettigheder, ligesom vi ikke ved ret meget om, hvordan disse rettigheder ændrer på relationerne og magtforholdene imellem de forskellige brugergrupper. I forbindelse med at disse strukturforandringer introduceres på institutioner indenfor det sociale område og i sundhedssektoren, vil det være nyttigt at undersøge, hvordan forandringerne virker i praksis, og at følge de processer, hvori de livsformsspecifikke brugerinteresser og producentinteresser ændres og påvirker institutionernes arbejde, udvikling og resultater. Der bliver først en politisk læreproces ud af det, når vi tør lade etnologerne beskrive, hvordan det faktisk spænder af i den hverdag, hvor samspillet imellem brugere og professionelle foregår og må kunne producere de resultater, som staten og borgerne ønsker sig af det offentlige.

Noter:

1. Dette „midlertidighedens paradoks” i den kapitalistiske produktionsmåde og ledernes, forskernes og managernes særlige funktion og praksis i disse virksomheder er videnskabeligt behandlet i etnologen Kirsten Monrad Hansens magisterafhandling *A Point of Difference. En rekonstruktion og udspecificering af den karriereorienterede livsform*. IEF. Københavns Universitet 1991.
2. Ideen om en beslutningsproces, der udgøres af to valg, som supplerer og korrigerer hinanden i et demokratisk dobbeltgreb, er udførligt beskrevet i bogen *Lønkapital under folkestyre. ØD-planernes strukturfejl og deres ophævelse*. København 1989.
3. H. K. Kristensen: *Nørre Horne Herred*, Tarm 1975, p.150-51.
4. Pengesedlerne blev således indført med det formål at inddrage købekraft til rustningsformål i Den store nordiske krig. Det blev lovet, at de kunne indløses og papirpengene igen afskaffes „så snart, næst den allerhøjeste guds bistand, vi se disse krigstroubler og besværlige konjunkturer til en god og bestandig fred forandret”. Men sedlerne var kommet for at blive. Og under hver eneste krig, hvor staten har haft brug for at mobilisere landets interne købekraft, har seddelpressen været brugt til dette formål. Se bind 1 i *Dansk Pengehistorie* af Knud Erik Svendsen, Svend AAge Hansen, Erling Olsen og Erik Hoffmeyer. Danmarks Nationalbank 1968.
5. Rosinante/Munksgaard 1989.
6. Se f.eks. Thomas Højrup: *Det glemte folk. Livsformer og centraldirigering*. SBI, Hørsholm 1989 og *Lønkapital under folkestyre. ØD-planernes strukturfejl og deres ophævelse*. Rosinante/Munksgaard 1989. Lone Rahbek Christensen: *Hver vore veje. Livsformer familietyper og kvindeliv*. Etnologisk Forum/Museum Tusculatum 1987 og *Livsstykker. 12 studier af livsformer og vilkår*. Kulturbøger 1989.
7. Sygeplejeforskeren Pia Ramhøj har i sin bog *Livsform og alderdom*, udgivet på Akademisk forlag 1991, udmærket beskrevet de vidt forskellige måder, hvorpå ældre folk - der er udvalgt, så de eksemplificerer principielt forskellige livsformer - fungerer under et hospitalsophold, bruger institutionernes ansatte og håndterer behandlingsforløbets forskellige faser.

Om forfatterne

Hans Henrik Brydenscholt, cand. jur.

Landsdommer i Østre Landsret. Tidligere direktør for Kriminalforsorgen.

Henning Dyremose, civilingeniør, HD i org. og arbejdssociologi.

MF og politisk ordfører for Det Konservative Folkeparti.

Tidligere arbejdsminister og finansminister.

Thomas Højrup, mag. art. i europæisk etnologi.

Lektor ved Institut for europæisk folkelivsforskning, Københavns Universitet.

Uffe Juul Jensen, mag. art. i filosofi.

Professor ved filosofisk institut, Århus Universitet.

Kaj Jørgensen, HD i organisation.

Adm. direktør i Dafolo Holding. Bestyrelsesmedlem- og formand i en række danske og skandinaviske virksomheder.

Jørn Meldgaard, adm. direktør i Meldgaard Management A/S.

Viceformand for Dansk Industri og medlem af en række bestyrelser i danske virksomheder. Tidligere direktør for IBM Danmark A/S.

Birgit Meister, journalist.

Medarbejder ved Danmarks Radio, tilrettelægger af en lang række udsendelser, herunder valg-aftener siden 1979. Har udgivet „Bogen Til Mine Kære”.

Palle Mikkelsen, cand. polit.

Forskningsleder ved Institut for offentlig økonomi og udvikling.

Tidligere forskningsleder i Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Lars Nordskov Nielsen, cand. jur.

Professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet fra 1981.

Tidligere direktør for fængselsvæsenet. Folketingets ombudsmand.

Jørgen Tandrup, cand. merc. i afsætning.

Adm. direktør i Skandinavisk Tobakskompagni A/S.

Bestyrelsesmedlem- og formand i en række danske virksomheder.

Den offentlige sektor er overalt i velfærdsstaten uanset politisk farve i gang med en form for markedsorientering.

Udviklingen rækker langt videre end til de privatiseringer af offentlige servicevirksomheder, der er sket eller vil ske. Bestræbelserne går over hele det offentlige felt ud på at give brugerne en afgørende indflydelse på, hvilke ydelser der skal være til rådighed. Brugerne skal ikke længere blot være anonyme numre i rækken, og mødes med standardløsninger. Det er et afgørende skift i indretningen af vores samfund, der her er i gang.

En kreds af personer med indgående kendskab til udviklingen i den offentlige sektor fremlægger i denne bog deres syn på det, der er ved at ske - på godt og ondt.