

4. mars 2024

Kronikk i Aftenposten 16. april 1999

Statens tjeneste og statens lønn

Forsvaret sliter med å holde på høyt kvalifisert personell. Det samme gjelder andre offentlige arbeidsgivere. En sykepleiere sier opp sin faste stilling på sykehus for gjennom et bemanningsbyrå å doble lønnen i arbeid på det samme sykehuset. – Ukentlige eksempler aktualiserer nedenstående kronikk skrevet for Aftenposten for 25 år siden:

Staten har vanskeligheter med å holde mange viktige stillinger besatt. Det gjelder eksempelvis i politiet og domstolene, universitetene, sykehusene, og i forsvaret. I virkeligheten er problemet meget verre enn det som uttrykkes ved ledige stillinger, for det foregår i tillegg en skjult forringelse av kvaliteten i statstjenesten. Det skyldes at staten ikke klarer å holde på tilstrekkelig mange dyktige personer som har utviklet erfaring og rutine, praktisk dømmekraft og en moden forståelse av virksomhetens formål.

Dersom utviklingen ikke kan snus, må vi se frem til at kriminelle rutinemessig unngår straff pga. saksbehandlingsfeil som begås av unge og uerfarne håndhevere av lovene, og som blir påvist av håndhevernes mer rutinerte forgjengere som har gått over i bedre betalt tjeneste for samfunnets stadig mer pågående utfordrere. Og at undervisningssystemet forfaller slik at den best stilte tiendedelen i samfunnet, de som i de senere år har innkassert det meste av hele samfunnets økonomiske vekst, etablerer sitt eget, privat finansierte undervisningssystem for derigjennom å sikre sine barn en fremtid i en ny privilegert klasse. Og at den enkeltes rettigheter svekkes ytterligere pga. tiltagende utilstrekkelighet i forvaltningen av et stadig mer ugjennomtrengelige og underfinansiert lov- og regelverk.

Dette er ikke fantasifulle visjoner, men påbegynte utviklingslinjer som drives av et forfall av kvaliteten i den offentlige forvaltning. Situasjonen er nå blitt så iøynefallende at vi må spørre oss hvordan den har oppstått, og hvordan vi kan komme ut av den.

Den grunnleggende årsaken er kombinasjonen av to uforenelige utviklingslinjer: På den ene siden de stadig økende krav og forventninger med hensyn til hva staten skal ta seg av, og på den andre en svekket oppslutning om fellesskapets interesser, til fordel for personlige interesser og gruppeinteresser. Og vi kan føye til: En svekket tillit til staten som redskap for fellesskapets interesser, til fordel for en ukritisk tro på markedskreftene. Det er mot denne bakgrunn vi kan forstå statens personellproblem.

Historisk kan det fastslås at statens lønninger nærmest lovmessig har vært lave. Årsaken er at makthaverne, når de er avhengige av oppslutning fra sine undersåtter for å beholde makten, strekker statens midler til det ytterste for å innfri løfter til dem de er avhengige av. Makthavernes problemstilling har derfor alltid vært den samme: Hvordan sikre staten dugelige og lojale "tjenere" til lavest mulig kostnad? Svaret har, inntil nylig, også vært det samme: Hold lønnen på et minimum, og sats i stedet på andre virkemidler som under de rådende samfunnsforhold er mindre belastende i statens husholdning. Flere virkemidler sto da til rådighet:

- Utdannelse i statlige skoler, og statlige stipendier til private skoler gjorde det mulig å rekruttere begavede personer også fra lag i samfunnet som ellers ikke hadde mulighet for utdanning. Og omvendt, den høyeste utdannelsens mål var ofte nettopp offentlig ansettelse, jfr. vår gamle betegnelse "embetseksamen" for fullført universitetsstudium.
- Fast stilling, eller i hvert fall en langsiktig kontrakt, var meget attraktivt i tider da få andre hadde fordelen av noe tilsvarende. En påminnelse om dette ligger i ordet soldat. Det betyr jo fritt oversatt lønsmottager, hvilket var en karakteriserende betegnelse for Romerrikets legionærer.
- Alderspensjon var tilsvarende en fordel for statsansatte, like til dette århundre. Ettersom pensjonen var lav, og gjennomsnittlig levealder likeså, var dette ikke en umulig byrde for staten. Men altså, en enestående fordel for mottageren.
- Tilleggsytelser, hyppigst som fri tjenestebolig, men også andre former for naturalytelser var vanlig i mange høyere statsstillinger like opp til våre dager.
- Og endelig, spesielt for dem som ivaretok de farligste og de mest betrodde oppgavene, utsikt til æresbevisninger. Disse har gjennom tidene hatt ulike former, men de har gjennomgående hatt det til felles at de ikke kostet staten noe. "Sverdets og pennens adelskap" var ikke-arvelige adelstitler som spesielt enevoldsfyrstene belønnet sine fortjente militære og sivile embetsmenn med. De ga vesentlig seremonielle privilegier, i klar motsetning til den økonomisk privilegerte, arvelige land-adelen. Foruten å være attraktive for den enkelte, bidro æresbevisningene i ulike former til å opprettholde forestillingen om det aktverdige i å tjene staten og fellesinteressen, det være seg som embetsmann eller som veivokter.

Vi ser utviklingen: Adgangen til utdanning er blitt alminnelig, og med unntak for et par yrkesgrupper tilbyr staten ikke lenger utdanning for sine rekrutter. Mulighetene for lønnet videreutdanning er fortsatt bedre i staten enn i næringslivet, men etter alt å dømme er også dette fortrinnet forbigående. Stillingsvernet er stadig bedre enn i privat virksomhet, men den relative fordel er ikke hva den var. Tendensen går i retning av at de høyeste stillingene, når de ikke er embetsstillinger, gjøres om til åremål med begrenset adgang til fornyelse, og med reell ytelsesvurdering underveis. Videre kan det forutses at store grupper kan bli berørt av omstillinger som f.eks.

reduksjoner i Forsvaret og markedsretting av typen Televerket -Telenor. Statens pensjonsforhold er relativt gunstige for noen grupper, men langt ugunstigere enn de sammenlignbare private pensjonsordningene for personer med høyere utdanning. Tilleggsytelsene er så godt som bortfalt for statens ansatte, mens de bygges ut i varianter og omfang i næringslivet.

Og æresbevisningene? De er blitt forenklet med årene, og det skal ingen gråte over, for den forfengelighet som gjerne følger med meget synlig heder ville vært lite tidsmessig i dag. Men det er et problem at selve æresbegrepet er forsvunnet som praktisk realitet i samfunnet. Statstjenestens krav til plikttroskap og lovlidighet ga tidligere en viss status. I vår medie-drevne tid er æresbegrepet byttet ut med banale dydsprøver av typen "Topp-byråkrat bygget svart" (på garasjen), "Oberst smuglet whisky" (to flasker), eller "Statsministeren tatt i råkjøring" (- var det ikke 67 km/t i 60-soner?), osv. Til sammenligning kan næringslivsledere med de mest forgylte betingelser tillate seg gjentatte utpantingsvarsler fra skattemyndighetene, eller åpenlys og storstilt skatteflukt, eller å kjøre bil i årevis uten førerkort, uten at deres adferd begrenser deres aksept i de høyeste sirkler i næringslivet, eller i staten. Vi må med vemod konstatere at degenereringen av æresbegrepene i samfunnet har snudd statstjenestens adferdskrav fra et fortrinn i anseelse, til en komparativ økonomisk ulempe og en yrkesrisiko for skadefro uthenging på bagatellmessige grunnlag.

Av mange store og små fordeler som historisk har kompensert for en lav lønn i staten, er således de fleste bortfalt eller svekket. Dermed blir vi stående ved lønn som det avgjørende uttrykk for motytelsen for "tjenesten", og samtidig den aksepterte målestokk for fremgang i samfunnet. Spørsmålet om grunnlaget for lønnsfastsettelsen blir tilsvarende viktig.

Ved lønnsoppgjørene kan man få inntrykk av at ansvaret for et lønnsnivå som sikrer at statens stillinger blir og forblir besatt av kvalifiserte personer tilligger de nåværende stillingsinnehaverne, gjennom organisert lønnskamp. Dette er et feilspor, av minst to grunner. For det første skal statstjenesten nettopp ikke drives som en organisert næring for statsansatte, men for å ivareta fellesskapets interesser. Dernest står store deler av de statsansatte uten virkemidler i en lønnskamp etter næringslivets modell fordi streiker o.l. ikke har virkning overfor forhandlingsmotparten (statens makthavere), men bare kan ramme tredjepart (publikum). Og hvis virkningen for tredjepart blir for ubehagelig, avblåses konflikten politisk ved lønnsnemnd. Statens lønninger bestemmes reelt av makthaverne. Følgelig må makthaverne vedkjenne seg ansvaret, og ikke skyve det fra seg ved å skape inntrykk av at det dreier seg om en markedsprosess.

Tidens trang til markedsorientering har gitt seg utslag i direktiver om at statens lønninger skal vurderes under hensyn til hvor utsatt stillingen er i forhold til "lekkasje" til næringslivet. Dette er en svært kortsiktig tankegang. I et langsiktig perspektiv må

naturligvis statens lønninger innbyrdes fastsettes etter stillingenes betydning for staten, og ikke etter den enkelte stillingsinnehavers verdi for andre interesser. Bare ved slik langsiktighet kan man sikre rekruttering og spesialisering for statens oppgaver. Men det generelle lønnsnivå må nå vurderes i et mer direkte forhold til næringslivets enn tidligere, av de grunner som er nevnt ovenfor. Her ligger den avgjørende forutsetningen for at kvaliteten i statstjenesten skal kunne utvikles mot de økende krav. Det er nødvendig å innse at overfor den forringelsen av kvalitet som er i utvikling, er nye kontrollordninger og formanende rundskriv fra departementer og riksadvokat til ingen nytte.

Det kreves først og fremst en politisk godtagelse av ansvaret for innretningen av staten. En realistisk behandling av lønsspørsmålet vil naturlig lede til spørsmål om en forenkling av forvaltningen, og om en viss reduksjon av statens forpliktelser og oppgaver, slik at de gjenværende funksjoner kan ivaretas med den nødvendige kvalitet og troverdighet. Dette er saker som det vil ta tid å nå frem i. Desto viktigere at de påbegynnes.

Nils Holme

§