

Tom Christensen, professor i statsvitenskap, Oslo Universitet

Forvaltningspolitikk og New Public Management

Innledning

Dette kapitlet retter oppmerksomheten mot forvaltningspolitikken i staten med særlig vekt på New Public Management (NPM) reformer de siste 15 årene. Med forvaltningspolitikk mener vi den politikken som er rettet innover mot det administrative apparatet. Det er en indirekte form for offentlig politikk rettet mot forvaltningens infrastruktur og hvor man tar sikte på å påvirke innholdet i den utadrettede offentlige politikken gjennom bevisste forandringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer og personale. En implikasjon av dette er at det kan skilles mellom bevisste og planlagte reformer slik de kommer til uttrykk gjennom en aktiv forvaltningspolitikk og de mer brede endringsprosesser som mer kan oppfattes som nødvendige tilpasninger til demografiske, teknologiske eller økonomiske prosesser i samfunnet.

En aktiv forvaltningspolitikk forutsetter for det første at det finnes alternative organisasjonsformer, for det andre at politikerne har klare mål og vet hva de vil med sine reformprogrammer, for det tredje at de har evne til rasjonell kalkulasjon eller innsikt i sammenhengen mellom mål og virkemidler, for det fjerde at de har sosial kontroll eller makt til å gjennomføre sine reformprogrammer og for det femte at det finnes standarder eller kriterier for å vurdere om effektene av reformene er gode eller dårlige. Det kan reises innvendinger ved alle disse ideelle forutsetningene for forvaltningspolitikk som er forankret i et instrumentelt perspektiv. Handlingsrommet for bevisste forvaltningspolitiske valg fra politisk og administrativ ledelse er begrenset av en rekke kontekstuelle føringer. Særlig viktig er trekk ved den formelle oppbyggingen av det politisk-administrative systemet, administrativ kultur og omgivelsesfaktorer slik de kommer til uttrykk gjennom dominerende ideer for god organisering eller landets økonomisk situasjon.

I dette kapitlet gjøres det først rede for innholdet i NPM og spenninger mellom autonomi og kontroll påpekes. Dernest trekkes det opp et skille mellom reformideer, reformtiltak og effekter, og hva som kan forklare spredning av NPM og nasjonale variasjoner i konseptet. Så beskrives og analyseres hva som kjennetegner NPM-orienterte reformer i Norge. Hva gjør NPM-ideene med forvaltningen og hva gjør forvaltningen med NPM-konseptet, slik det kommer til uttrykk i statsforvaltningen? Vi diskuterer tre hovedkomponenter ved NPM i norsk sammenheng: Mål og resul-

tatstyring, med særlig vekt på budsjettreformer og lederlønnssystem; fristilling med særlig vekt på desintegreerte organisasjonsformer, autonome tilsynsordninger og endringer i tilknytningsformer, og konkurranseutsetting med vekt på markedsordninger og serviceerklæringer. Til slutt i kapitlet diskuteres effekter og implikasjoner av NPM i det norske styringsverket.

New Public Management som hybrid reformbevegelse

NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste 20 årene særlig innenfor anglo-amerikanske land, men også i Skandinavia har denne reformbevegelsen hatt betydning. I forhold til kravet om å balansere til dels motstridende hensyn i et multifunksjonelt forvaltningsapparat, som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser, er NPM mer endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnads-effektivitet. I motsetning til tradisjonell offentlig forvaltning hvor man understreket de særegne trekkene ved offentlig administrasjon og la vekt på å avgrense byråkratenes skjønnsutøvelse for å sikre størst mulig forutsigbarhet og politisk lojalitet, legger NPM opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor og ordninger som øker byråkratenes autonomi og valgmuligheter slik at de kan drive mest mulig effektivt.

NPM blir oftest fremstilt som en handlekurv av ulike reform-elementer, noe som indikerer at dette er en kompleks reformbølge. De viktigste elementene er følgende:

- X Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.
- X Vekt på en profesjonell, management-orientert ledelse i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for managere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt.
- X Mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Endring i personalpolitikken, med vekt på kontrakter, prestasjons-lønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse.

- X Økt konkurranse-eksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer, herunder skille mellom de som produserer og bestiller tjenester, "contracting-out", del- og helprivatisering.
- X Økt vekt på service-orientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- X Kostnadskutt og budsjett disiplin.

Denne oppstillingen viser at NPM ikke er noen enhetlig reformbevegelse, fordi mange av reformelementene peker i ulike retninger og det er spenninger mellom dem. Bak et overordnet fokus mot økonomiske hensyn skjuler det seg en hybrid som prøver å oppnå både mer kontroll og mer autonomi. Reformelementene kan grupperes i to, nemlig de som hentes fra ulike type nyere institusjonell økonomisk teori som public choice, agent-teori, transaksjonskostnads-analyse, og de som kommer fra management-teori. Det som er typisk for det første settet er at det er kontroll- og kontraktsorientert med en viss sentraliserende tendens, hvor man ønsker å styre gjennom insentiver ut fra slagordet "make the manager manage", men det har også visse motsatte trekk ved at markedsorienteringen innebærer nedbygging av hierarkisk autoritet. Management-reformene, med privat forbilder, peker mer klart i retning av desentralisering og delegering og slagordet er "let the managers manage"

I hvilken grad NPM tipper i retning av politisk styring eller administrativ autonomi er et empirisk spørsmål, men konseptet har en innebygget retorikk som trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet bør få større gjennomslag enn politisk kontroll. Selv om politiske og administrative ledere utstyres med visse muligheter for styring, blir de stort sett oppfattet med skepsis. De teoriene som ligger bak NPM legger mer vekt på økonomiske indikatorer på hvor godt offentlig sektor fungerer enn på indikatorer knyttet til demokratisk politikk. I stedet for at politikken skal disiplinere markedet skal markedet disiplinere politikken. Politisk styring slik vi kjenner den fra valgkanalen og den parlamentariske styringskjeden trengs i bakgrunnen til fordel for brukerstyring, markedsretting og managementlogikk. På den måten skal effektivitet økes.

Globalisering av ideer og nasjonale variasjoner i reformtiltak

Det er viktig å skille mellom NPM som reform-ideer, som konkrete reformtiltak og effekter av tiltakene. En tett kopling mellom disse elementene er nødvendig for å gjennomføre reformer, men dette er ikke alltid tilfelle. NPM-ideene er så vidtfavnende at de kan lede til mange ulike konkrete

reformer. De er halvfabrikata som må ferdigstilles nasjonalt eller lokalt. Dessuten kan mange reformtiltak i ettertid hektes på ideene bak NPM. Tvytydigheten kommer også til syne ved at resultater i varierende grad kan føres tilbake til reformtiltakene og effektene kan være mer eller mindre i samsvar med intensjonene bak reformene.

Når man snakker om globalisering av moderne reformer er man ofte ikke bevisst på skillet mellom ideer, konkrete tiltak og effekter, og man tar det for gitt at hvis ideer sprer seg så betyr det også faktisk implementering av tiltakene. Men reform-ideer sprer seg raskere enn reformtiltak. Det er mer uforpliktende å slutte seg til et sett av reform-ideer enn til å gjennomføre konkrete reformer.

Innslaget av NPM ideer og iverksettingen av NPM reformer forstått som konkrete reformtiltak, varierer til dels betydelig mellom land når det gjelder omfang og intensitet selv om de kom omtrent samtidig i de ulike landene. De anglo-amerikanske landene leder an i relativt vid og dyp iverksetting, mens de skandinaviske land og de kontinentale europeiske land, som Tyskland og Frankrike, har vært mer tilbakeholdne, selv om disse forskjellene har blitt svekket noe over tid. For å forstå dette må vi fokusere på ulike kontekstuelle forhold i de ulike landene.

Variasjonene mellom ulike land når det gjelder i hvilken grad og på hvilken måte NPM reformer slår gjennom kan forklares ut fra et knippe av flere faktorer. Vi vil legge særlig vekt på omgivelsesfaktorer, nasjonale strukturelle og kulturelle faktorer og samspillet mellom dem. Presset fra omgivelsene kan være av to typer. For det første kan et land adoptere internasjonalt dominerende normer og oppfatninger om hvordan offentlig sektor bør organiseres ganske enkelt fordi de preger tidsånden og har fått status som dominerende doktriner om hvordan moderne forvaltnings-systemer bør. Det er de institusjonelle omgivelsene som står i fokus. NPM som er reform-myte har fått et "ideologisk hegemoni" og spres på tvers av landegrensene med ulik kraft og tyngde avhengig av hvor godt samsvar det er mellom disse reformideene og den rådende forvaltningskulturen i det enkelte land.

For det andre kan NPM reformene sees som optimale løsninger på omfattende substansielle problemer knyttet til produksjon og inntjening. De adopteres fordi de løser problemer knyttet til mangel på instrumentelle prestasjoner, skapt av teknologisk endring og markeds konkurranse i en global økonomi. Det er de tekniske omgivelsene som står i fokus. Særlig økonomisk krise har ofte blitt sett på som avgjørende for å sette i gang NPM-reformer. New Zealand satte f.eks. i gang radikale reformer i 1984 på grunn av denne faktoren det samme med de mindre radikale reformer i Sverige rundt 1990, mens Norge i

fravær av økonomisk krise har hatt svakere grunner for reformer.

Nasjonale, strukturelle trekk ved det politiske-administrative systemet kan også ha betydning for å gjennomføre konkrete reformer. Det er typisk i så måte at parlamentariske system etter Westminster-modellen, oftest med to store, dominerende partier og sterke stabile regjeringer, har hatt lettere for å gjennomføre moderne reformer enn andre parlamentariske system med flerparti-system og med svake mindretallsregjeringer, som Norge er et eksempel på de siste 20-25 årene. Land som Norge har oftere mer pragmatiske og skrittvis reformer. Westminster-system er også mer sentraliserte både politisk og administrativt og åpner også derfor lettere for sterke ledere og entreprenørskap når det gjelder reformer.

En tredje viktig sett av faktorer er de kulturelle tradisjonene som eksisterer i ulike politisk-administrative systemer. Norge har lange tradisjoner for en sterk statsorientering, gjensidig tillit og felles forståelse mellom politiske og administrative ledere, vekt på likhet, balansering av mange hensyn i statsstyret, vekt på å trekke interesseorganisasjonen tett med i endringsprosessene, og en beslutningsstil preget av fredelig sameksistens og revolusjon i sakte bevegelse. Motsatsen til disse trekene finner vi i enkelte anglo-amerikanske land, som USA, hvor individualistiske og økonomiske idealer står sterkere enn de kollektive og statsorienterte, og der det er en mer konfronterende stil mellom forvaltningen på den ene siden og politikerne og folket på den annen, og hvor samarbeidet med og tiltroen til interessegruppene er liten. Alt dette bereder lettere den kulturelle grunnen for mer radikale og økonomisk orienterte reformer.

Samlet vurdert har Norge har vært en forsiktig reformator, ihvertfall frem til 1995, fordi vi ikke har hatt økonomiske grunner til radikale reformer, heller ikke en politisk-administrativ struktur som lett fremmer slike reformer, og slett ikke en kulturell tradisjon som har vært i samsvar med innholdet i NPM.

En åpenbar grunn til at NPM vokste fram i flere land til dels samtidig er at den politiske vinden i ulike land skiftet på 1970-tallet. Mer høyre-orienterte regjeringer overtok og kritikken fra disse var ofte unison om at offentlig sektor var for stor, sentralisert og ineffektiv. Samtidig kom også flere land inn i en fase med økonomisk stagnasjon og krise og dette økte presset på en ombygging av offentlig sektor. Det ble sagt at tilliten til offentlig sektor var undergravet og at folks villighet til å understøtte en stor offentlig sektor gjennom skatter var synkende. Kombinerer man disse to grunnene kan man si at NPM enten kan ses på som et ideologisk korstog, hjulpet av økonomiske krisedefinisjoner, eller som en nød-

vendig konsolidering av kjerneoppgavene i staten. Spesielt for sosial-demokratiske partier i mange land har dette siste argumentet vært avgjørende for å ønske reformer som hentet sin inspirasjon fra NPM. Disse partienes endrete holdninger har vært svært viktige for å fremme og gi NPM-relaterte reformer mer fotfeste og legitimitet i mange land.

Men hvorfor ble det akkurat NPM-lignende ideer som skulle komme til å dominere reformbølgen, når endringsbetingelser var til stede? Svaret på det er for det første at noen aktører innså sitt "window of opportunity", dvs. de hadde et sett av økonomiske ideer "hvis tid var kommet". Dette var aktører som tilhørte en teoretisk retningen innen nyere institusjonell økonomi, og de hadde lenge ønsket en ombygging av offentlig sektor. Deres tanker, som var "radikale" i økonomisk teoretisk forstand, og som brøt med Keynes-skolen i økonomisk teori, var veldig mye basert på erfaringer med offentlig sektor i USA. Disse tankene fikk etterhvert fotfeste blant byråkrater i finansdepartementene i flere anglo-saksiske land og også blant en rekke sentrale næringslivsledere, "think-tanks" og internasjonale organisasjoner, som OECD og Verdensbanken.

Men disse aktørene kunne ikke alene bære frem reformene og de trengte politisk tyngde og alliansepartnere for å slå igjennom. NPM fikk derfor støtte kraft i det øyeblikk det oppsto allianser mellom de som hadde de økonomisk inspirerte reform-ideene og politisk-administrative aktører som hadde problemer de ønsket å løse og makt til å bære reformene frem. Reagan og Thatcher var typiske reform-entreprenører, som fremmet NPM-inspirerte reformer rundt 1980, men det gjaldt også både Hawke i Australia og Douglas i New Zealand, begge under arbeiderpartiregjeringer, og senere i noe svakere grad Blair i Storbritannia.

Norge hadde ikke en tidlig oppblomstring av anti-Keynes-orienterte økonomer på 1970-tallet, ihuga finansbyråkrater i denne fasen som var tent på den nye tid eller typiske politiske reform-entreprenører, noe som gir en bakgrunn for at Norge lenge ble ansett som en nølende reformator. Det var på mange måter en kulturkollisjon mellom de internasjonale reformprogrammene som la opp til en konfrontasjon og totaloverhaling av en inkompetent, mektig og ekspansiv offentlig sektor dominert av ustyrlige særinteresser og den norske tradisjonen som så på en stor offentlig sektor som en legitim problemløser til fellesskapets beste, hvor interesseorganisasjonene ble oppfattet som legitime deltakere i offentlige beslutningsprosesser og hvor beslutningsstilen var preget av kompromiss og inkrementell endring. Flere av disse betingelsene er imidlertid i ferd med å endre seg, særlig fra midten av 90-tallet, noe som kan forklare at Norge er i ferd med å "komme etter" når det gjelder reformer av offentlig sektor.

NPM på norsk – Mål- og resultatstyring og fristilling

NPM på norsk kommer særlig til uttrykk gjennom en beslutningsstil mer preget av samarbeid enn av konfrontasjon. Effektivitet fortrenger ikke de tradisjonelle hensynene knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, men kommer som et supplement. Hensynet til kostnadseffektivitet sees ofte i sammenheng med hensynet til de ansattes interesser og tjenestemannsorganisasjonene. Visse elementer i NPM er mer kompatible med den tradisjonelle forvaltningskulturen enn andre. Management-elementene har fått større gjennomslag enn markedselementene.

I norsk sentraladministrasjon er det særlig to komponenter ved NPM som har stått sentralt. Det er mål- og resultatstyring (MRS) og strukturell fristilling. Mål- og resultatstyring dreier seg i første rekke om endringer av prosedyrer, prosesser og saksbehandlings-måter innenfor gitte strukturelle ordninger, mens strukturell fristilling er endringer i tilknytningsformer i den sentrale staten, hovedsaklig for å gi statlige selskap og foretak større kommersiell frihet. Også et tredje element har fått økt oppmerksomhet i senere tid. Det gjelder konkurranseutsetting, hvor kunder og klienter kan gjøre sine interesser gjeldende direkte overfor staten gjennom brukermedvirkning, brukerstyring eller valg mellom produkter og tjenester i et marked. Dette tas opp til slutt i avsnittet.

Mål- og resultatstyring

Det kan skilles mellom en vid og en smal definisjon av MRS. I vid forstand kan MRS oppfattes som en styringsfilosofi, et allment overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomheten. Ved hjelp av MRS skal en vri forvaltningskulturen bort fra regler og prosedyretenkning og i retning av sterkere resultatorientering, og dette skal bl.a. skje ved en bevisstgjøring av de ansatte gjennom dialog om resultatkrav, økt autonomi og mindre detaljstyring.

I smal forstand er MRS en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk som er særlig utbredt innenfor budsjettssystemet. MRS som en styringsteknikk har tre hovedkjennetegn. For det første formulering av klare, konsistente, stabile og konkrete mål. For det andre resultatrapportering hvor informasjon om oppnådde resultater skal rapporteres tilbake til overordnet organ, og for det tredje resultatoppfølging, hvor suksess skal premieres og fiasko skal straffes. Det er MRS i denne smale betydningen som hovedsakelig blir lagt til grunn for diskusjonene i dette kapitlet.

1980-tallet ble en nølende fase for mål- og resultatstyring og det var lenge usikkert om og hvordan dette konseptet skulle spre seg. MRS fikk sin forsiktige start midt på 1980-tallet gjennom

reformer i budsjettssystemet i staten hvor man både ønsket å delegerer mer budsjettansvar nedover i hierarkiet og kontrollere denne delegeringen gjennom resultatrapportering. Gjennombruddet kom med fornyelsesprogrammet "Den nye staten" i 1987, der det ble bestemt at mål- og resultatstyring skulle gjøres obligatorisk i statlige virksomheter innen utgangen av 1990. Dette førte til en rask spredning av virksomhetsplanlegging i staten generelt og sentralforvaltningen spesielt utover 1990-tallet.

Hva har så kjennetegnet utviklingen av mål- og resultatstyring det siste tiåret? Et viktig trekk er at det har blitt et stort og komplisert system etterhvert og relativt mye kontroll-orientert, altså trekk man i utgangspunktet ønsket å unngå. Når mange ledere i sentralforvaltningen i en undersøkelse i 1996 sa at det hadde blitt mer regler tilknyttet deres ledroller, avspeiler det at mål- og resultatstyring medfører at lederne får flere kontrollsystem å forholde seg til.

Kompleksiteten i mål- og resultatstyring skyldes flere ting. En ting er en sterk detaljorientering når det gjelder å beskrive mål, aktiviteter og tiltak, noe kan virke byråkratiserende. En annen er at formaliseringen og skriftligheten i kommunikasjonen innen og mellom administrative enheter har økt betraktelig. Utviklingen av systemet med tildelingsbrev, hvor mål, ressurser og ønskete resultater beskrives, viser dette tydelig.

Over tid har det skjedd en del tilpasninger i konseptet. For det første har det i større grad blitt integrert i budsjettarbeidet, for det andre har vektleggingen endret seg fra fokus på målformuleringer til sterkere vektlegging på resultat aspektene, og for det tredje har man løst opp på kravet om at det skal være en standardisert teknikk og åpnet for noe mer fleksible tilpasninger ut fra særtrekk ved den enkelte organisasjonen. Det har vært en økende erkjennelse av at troen på NPM som en universalløsning har vært overdrevet og at bruken av mål- og resultatstyring mer må tilpasses variasjoner i struktur, oppgaver og kultur. I flere departementer har virksomhetsplanene blitt langt mindre komplekse og mer generelle, ut fra erkjennelsen av at en sterk detaljeringsgrad ikke er hensiktsmessig i styringen.

Som mange andre tilsvarende NPM-relaterte reformer lover mål- og resultatstyring at mange gode, men delvis inkonsistente ting, skal kunne skje samtidig. MRS skal øke kostnadseffektiviteten, bidra til utvikling av en mer resultatorientert forvaltningskultur, bedre den politiske styringen, styrke de administrative kontrollen, gi mer autonomi til utførende organer og medvirke til at brukere og klienter får bedre kvalitet på tjenester og service. Heller ikke Norge unngikk en slik reformretorikk da arbeidet med mål- og resultatstyring skjøt fart. I 1996 ble de ansatte i departe-

mentene og direktoratene spurt om deres effektvurderinger langs noen av de målene som MRS var ment å oppfylle. Generelt rapporterer forvaltningsansatte om relativt få markerte endringer som følge av mål- og resultatstyring. Mange var usikre på hvilke effekter reformen faktisk hadde hatt. Bare når det gjelder de kognitive forhold knyttet til økt bevisstgjøring og kommunikasjon om mål og resultater var det over halvparten av de ansatte som er enige i at den har hatt positive effekter, noe som er et relativt avdempet resultat av en stor reform. Dette kan vise en pragmatisk og forsiktig tilnærming til reformen, men også elementer av et kulturelt skifte. Relativt få av de forvaltningsansatte mente at den politiske styringen hadde økt som følge av reformen, og at kostnadseffektiviteten eller behandlingen av klienter/brukere hadde endret seg særlig. De interne administrative effektene knyttet til bedre styring og kontroll av underliggende etater og utvikling av en mer resultatorientert forvaltningskultur synes å være sterkere enn de eksterne politiske effektene knyttet til bedret politisk styring eller økt kvalitet på tjenester og service overfor befolkningen.

Når mål- og resultatstyring har resultert i et relativt komplisert byråkratisk kontrollorientert system, og i "regelorientert målstyring", kan en grunn være at dette har vært mer kompatibelt med våre kulturelle tradisjoner. Det har vært vanskelig å få dette systemet til å virke som et rent effektivitetsorientert belønnings- og straffesystem, noe som ikke er uventet gitt den sterke likhetsorienterte kulturen. Dette er også en avspeiling av at det ofte ikke er lett å formulere klare og konsistente mål i staten og at måloppnåelse dermed heller ikke er lett å måle, noe som ikke gir noe godt grunnlag for å bruke et insentivsystem basert på resultat og tilbakerapportering av disse.

Vi vil nå gå mer konkret inn på to områder hvor mål- og resultatstyringsteknikken har vært et viktig element i reformarbeidet det siste ti-året, nemlig budsjettreformer og lederlønnssystemet.

Budsjettreformer

Budsjettreformene i staten har fulgt to hovedlinjer. Den ene gjelder prosedyremessige endringer i regjeringens organisering av sitt interne budsjettarbeid og har resulteret i utviklingen av et forpliktende rammebudsjetteringssystem. Rammebudsjetteringen skal sikre sterkere politisk styring av budsjettprosessen og større finanspolitisk kontroll over utgiftsveksten. Dette medførte bl.a. at ansvarsfordelingen mellom regjeringen, Finansdepartementet og fagdepartementet ble endret ved at Finansdepartementet gikk bort fra en detaljstyringsfilosofi og over til rammetildeling overfor fagdepartementene. Siktemåle var å redusere innslaget av administrative forhandlingsprosesser i

budsjettarbeidet og styrke budsjettprosess som en politisk styrt prosess fra regjeringens side.

Den andre hovedlinjen har vært knyttet til endringer i bevilgningsreglementet, dvs. reglene som definerer kompetanseforholde mellom Stortinget, regjeringen og departementene når det gjelder utforming av budsjettforslag og iverksetting av budsjett. Her utgjør Mål- og resultatstyring en sentral komponent gjennom gradvise fram til det nye økonomistyringsreglementet i staten i som ble innført fra 1997.

En hovederfaring er at det er vanskeligere å leve opp til de innholdsmessige og substansielle kravene som ligger MRS enn de prosessuelle og prosedyremessige komponentene. Fristillings-elementene i budsjettreformen gjennom ulike budsjettfullmakter ble innført med større tyngde, entusiasme og intensitet enn kontroll og resultatrapporteringskomponentene. Konsekvensen ble mye fristilling og lite kontroll. Etter hvert som de nye økonomistyringssystemet kom i drift ble det sterkere fokus på kontroll-dimensjonen, og departementene stiller i dag gjennomgående detaljerte rapporteringskrav til underliggende virksomheter. Det har i større grad lyktes å formulere mål for virksomhetene enn å utvikle gode resultatindikatorer, og rapportering av oppnådde resultater har vært spesielt problematisk. Men målformuleringene skjer ofte ikke ovenfra og ned slik reformkonseptet forutsetter, hvor folkevalgte formulerer generell hovedmål som så blir avledet nedover i hierarkiet til mer og mer konkrete delmål og resultatindikatorer. I praksis foregår målformuleringene mer nedenfra og opp, fordi ulike instanser i forvaltningsapparatet formulerer sine delmål som så blir lagt fram for politikerne til godkjenning.

Den rapportering som skjer er heller ikke særlig godt i samsvar med intensjonene bak MRS. Det er mer aktivitetsmåling enn resultatmåling i samfunnsmessig forstand og mer atferdskontroll enn resultatkontroll. Særlig problematisk er oppfølgningen. Det er få eksempler på at manglende resultatoppnåelse fører til reduserte budsjetter eller at gode resultater resulterer i økte bevilgninger. Dette må sees i lys av at resultatmålingen ofte er usikker bl.a. fordi det er vanskelig å isolere effektene av de ulike reformtiltakene, at systemet oppmuntrer til overrapportering av suksess og underrapportering av fiasko, at det er vanskeligere å bruke resultatinformasjon til ressursfordeling mellom områder og sektorer enn internt i en virksomhet, og at det i praksis er vanskelig å få til en god kopling mellom resultat og kostnader eller ressursbruk.

MRS gjennom budsjettreformen illustrerer dessuten at NPM-reformer ofte medfører betydelige transaksjonskostnader, noe som ofte blir underkommunisert i diskusjoner av reformtiltakenes effekter. Det nye økonomistyringsregle-

mentet har ført til betydelig byråkratisering, økning av administrasjonskostnader og behov for nye ressurser til økonomiforvaltning, noe som kan medvirke til at ressurser vris bort fra primæraktiviteter og i retning av interne driftsoppgaver.

Lønnsreformer

I løpet av det siste 10-året har det skjedd en gradvis omlegging av lønnsystemet i staten med sikte på mindre sentralisering, standardisering og kollektive ordninger og større innslag av desentralisering, fleksibilitet, individualisering, resultatlønn og markedstilpasning. Dette må også sees i sammenheng med oppmykning av stillingssystemet i staten som har ført til større fleksibilitet når det gjelder muligheten til å opprette og inndra stillinger. At flere store virksomheter med mange ansatte har endret tilknytningsform til ulike former for selskap har medført at de ligger utenfor hovedtariffavtalen i staten med ytterligere fleksibilitet når det gjelder lønnsvilkår. Til sammen har dette bidradd til lønnsystemet for mange ansatte i offentlig sektor har endret seg betydelig i løpet av de siste 10 årene. Likevel har utviklingen i Norge vært langt mer forsiktig og nølende enn i mange andre land, som for eksempel Sverige.

Den mest drastiske endringen når det lønnsystemet i staten er imidlertid de nye lederlønnssystemet. I 1991 ble nærmere 450 ledere i staten tatt ut fra hovedtariffavtalen og det kollektive lønnsforhandlingssystemet og overført til et eget lederlønnssystem. Det skulle inngås individuelle kontrakter og lønnen skulle delvis fastsettes på grunnlag av prestasjoner som skulle evalueres gjennom årlige medarbeidersamtaler med nærmeste overordnede og påfølgende revisjon av kontrakten. Koplingen mellom lønn og resultatkrav skulle være bærebjelken i den nye ordningen. I samsvar med MRS var forutsetningen at gode resultater skulle premieres med individuelle lønns tillegg, mens manglende resultater skulle føre til tap av individuelle tillegg eller i verste fall omplassering til andre stillinger.

Mange av de samme erfaringene med MRS gjennom budsjettssystemet finner vi i bruken av teknikken innenfor lønnsystemet. Det viste seg i praksis vanskelig å oppfylle dette prestasjonselementet i lønnsreformen. I de første årene medførte kombinasjonen av lite penger, sentralstyring, standardisering og lite målbare resultatkrav til at bærebjelken mellom lønnstillegg og oppnådde resultat fikk en alvorlig brist. Det viste seg i praksis meget vanskelig å knytte lønn direkte til resultater på individuell basis. Ordningen ble mer en kollektiv lønnsheving enn et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem og lønnen ble i større grad påvirket av trekk ved stillingen, arbeidsoppgaver og markedsforhold enn av hvilket resultat den enkelte leder kunne vise til.

I 1997 ble systemet revidert ved at omlag 90 stillinger ble ført tilbake til hovedtariffavtalen og mulighetene for lokal autonomi og fleksibilitet i lønnsfastsettelsen ble utvidet. Mye tyder på at det strikte og rigide prestasjonslønnssystemet basert på MRS, som man la opp til i utgangspunktet, er blitt modifisert i retning av en mykere variant hvor man balanserer ulike kriterier mot hverandre, og hvor den årlige resultatvurderingen i forhold til spesifiserte individuelle kontraktbaserte resultatkrav nedtones. Særlig har det vist seg vanskelig å involvere den politiske ledelsen i disse prosessene. I den grad det foregår denne type evalueringer er det mellom byråkrater på ulike nivå og resultatkravene formuleres typisk av byråkratene selv og ikke av den politiske ledelsen. Det har også vist seg vanskelig å formulere konkrete individrettede resultatmål som man kan avlese den enkelte leders resultat i forhold til. Ofte står man overfor elastiske formuleringer med vide tolkningsmuligheter og hvor evalueringen mer er basert på en sosial test enn en effektivitetstest. Resultatet og effektene i lys av intensjonene med lederlønnssystemet som et mål- og resultatstyringssystem er dermed høyst usikre.

En samlet vurdering av MRS

Mål- og resultatstyring har fått relativt stort gjennomslag i sentralforvaltningen på tross av de mange utfordringer som teknikken står overfor. Dette kan dels komme av reformens obligatoriske karakter med tilhørende press fra reformorienterte ledere. Minst like viktig er at reformen har blitt modifisert og tilpasset til de etablerte arbeidsformene i forvaltningen.

Det skjer en "redigering", og det som kalles mål- og resultatstyring er ikke nødvendigvis det samme som den idealmodellen som konseptutviklerne hadde tenkt seg. MRS fortrenge ikke etablerte styringsteknikker med supplerer og modifiserer disse. Resultatet av dette blir økt kompleksitet i forvaltningen.

Mye tyder på at et av de mest kritiske punktene i mål- og resultatstyringsteknikken, slik den kommer til uttrykk både i budsjettreformen og i lederlønnssystemet ligger i grenseflaten mellom politikk og administrasjon. En rimelig tolkning av hvordan MRS virker i praksis er at teknikken fungerer bedre som administrativ kontroll overfor underordnede instanser enn som et redskap for å forbedre den politiske styringen. I MRS er politikerrollen redusert til å fastsette klare overordnede mål og å etterprøve oppnådde resultater. Men politikerne handler i praksis ofte lite i samsvar med disse forutsetningene. I en utpreget kompromisskultur som den norske, med svake mindretallsregjeringer, er politikerne sjelden i stand til å formulere slike mål som teknikken krever. Politikerne konsentrerer seg dessuten sjelden bare om

de store, langsiktige, prinsipielle sakene og overlater til forvaltningen å finne passende virkemidler og å behandle enkeltsaker, småsaker og daglig drift. Medias rolle med å sette dagsorden og binde politikernes oppmerksomhet i en turbulent hverdag, hjelper heller ikke i så måte. Slagordet "mer styring i stort og mindre styring i smått" er vanskelig å innfri i praksis. Politikerne gir ofte i prinsippet uttrykk for at de vil slippe detaljstyring, men samtidig vil de gjerne kunne gripe inn i enkeltsaker med stor politisk signalverdi.

Denne dualismen fører til at det utvikler seg to sett av styringssystemer. På den ene siden MRS med vekt på langsiktig planleggingslogikk, administrativ autonomi og kontroll mellom ulike forvaltningsnivå, og på den andre siden den dagsaktuelle og upredikerbare styringen, hvor politikere både griper inn i småsaker og i større politiserte og konfliktfylte saker hvor det utvikler seg samordnings- og styringsformer på siden av mål- og resultatstyringsteknikken. MRS ser ut til å fungere bedre jo større avstanden til den politiske ledelsen er. Dette må sees i lys av at MRS bygger på en administrativ logikk hvor det forutsettes at det ikke er målkonflikter, mens den politiske hverdagen mer utspiller seg innenfor en politisk logikk hvor synliggjøring av uenighet og konflikter er et hovedtrekk ved samspeillet mellom politiske partier.

Strukturell fristilling

Når det gjelder strukturell fristilling står man overfor noe av det samme grunnleggende dilemmaet som ved mål- og resultatstyring, nemlig hvordan man skal kunne balansere frihet og styring. Det grunnleggende demokratiske problemet er hvor langt man kan gå i retning av å gi de ulike virksomhetene større autonomi slik at de kan drive mest mulig kostnadseffektivt, uten at de blir så fristilt at overordnet politisk ledelse mister mulighetene for politisk styring og kontroll. Vi skal først diskutere hvordan dette dilemmaet er håndtert ved en generell endring av rådende forvaltningsmodell fra den integrerte etatsmodellen til den desintegreerte virksomhetsmodellen. Deretter fokuseres det på hvordan dette kommer til uttrykk i etableringen av autonome statlige tilsyn og endringer i tilknytningsformer i retning av selskapsorganisering.

Fra integrert etatsmodell til desintegrert virksomhetsmodell

NPM har et tvetydig forhold til styringen av offentlig virksomhet. På den ene side ser de økonomiske ideene bak NPM på politikere og administrative ledere med stor skepsis. Politikere kan man ikke helt stole på, de tenker for mye på gjenvalg, lover for mye og representerer et "effektivitetstap". Byråkratiske ledere tenker mest på sine enheter og program, og er opptatt av vekst.

Dette tilsier at de offentlige ledernes makt og posisjon bør svekkes i forhold til delegering og markedsløsninger.

På den annen side kan man heller ikke helt stole på at delegert myndighet og markedsløsninger fungerer etter intensjonene, og man må ha et sett av kontrollmekanismer som lederne har ansvaret for. Dette litt paradoksalt trekket må sees i lys av at man er mer opptatt av å holde interessekonflikter mellom ulike aktører i sjakk enn av fellesskap, tillit og integrasjon. Dette tvisynet på styring reflekteres i at man sier NPM kan fremme sentral styring og kontroll, men samtidig delegerer og gi direktører på et lavere nivå utvidet handlingsrom.

De strukturelle omstillinger i vestlige land basert på NPM har langt på vei erstattet den tradisjonelle integrerte forvaltningsmodellen med en langt mer desintegrert og fragmentert modell. I Norge er det desintegrerende trekk fra 1980-tallet, men disse skjøt mer fart fra rundt 1995. Det er to trekk som henger sammen, nemlig en økt horisontal oppdeling av sentralforvaltningen og en økt vertikal differensiering. Horisontal spesialisering er ikke noe nytt trekk, men det er primært innholdet i og intensiteten i denne utviklingen som er ny. Hovedprinsippet er at man ikke skal ha overlapping mellom funksjoner, men skape spesialiserte organisasjoner for hver enkel funksjon eller oppgave, noe som innebærer at tidligere integrering av funksjoner i samme organisasjonsenhet skal opphøre. Dette leder til oppdeling i ulike roller som eier, regulator, bestiller, utfører.

Den vertikale differensieringen eller fristillingen består enten av delegering og differensiering innen den samme organisasjonsformen eller, reorganisering av forvaltningsorganer, herunder forvaltningsbedrifter, til ulike selskaps- og foretaksformer. I løpet av de siste 10-15 årene er det hele 50 sentraladministrative enheter eller statlige kommersielle enheter som har endret status i retning mer fristilling.

Kombinerer man disse de horisontale og vertikale elementene blir desintegreringen tydelig. Et par eksempler på de forandringene dette har medført kan illustrere dette. For ikke mange år siden var NSB en forvaltningsbedrift med mange ulike funksjoner integrert, mens den nå er delt i tre: NSB BA (trafikk-delen), som er et særlovselskap, og Jernbaneverket (ansvar for infrastruktur) og Statens Jernbanetilsyn, som begge er forvaltningsorganer. Televerket ble i 1994 delt opp i Statens teleforvaltning og TBK, som var et heleid statlig aksjeselskap. TBK skiftet senere navn til Telenor og ble fra 2000 et deleid statlig selskap, fordi 17% av aksjene ble solgt til private, og eierstyring er blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet. Tilsynsfunksjonen er nå organisert i Post-

og teletilsynet, som er forblitt under Samferdselsdepartementet.

Argumentene for den desintegreerte modellen er "bukken-og havresekk-syndromet" som innebærer at en rolleblanding i samme organisasjonene, f.eks. når det gjelder regulering, kontroll og produksjon, fører til uklare ansvarsforhold. En oppsplitting i mer uavhengige organisasjoner strømlinjeformet for hver sin oppgave, er ment å redusere dette problemet, men på den andre siden kan det føre til fragmentering og økte samordningsproblemer.

Den glidningen som den desintegreerte modellen innebærer når det gjelder nye formelle ordninger og faktiske endringer i mulighetene for styring, kan illustreres ved å sette fokus på to tilknytningsformer, nemlig statlige tilsyn og særlig selskap/foretak.

Autonome statlige tilsyn

Staten har tradisjonelt hatt kontroll- og tilsynsfunksjoner integrert sammen med andre funksjoner i de sentrale forvaltningsorganene, enten dette har vært statens kontroll og tilsyn med seg selv, med fylkeskommuner og kommuner, eller med eksterne aktiviteter og produksjon. Dette har imidlertid endret seg ganske betydelig de siste par tiår. Dels har kontroll- og tilsynsoppgavene blitt sterkere utbygget, dels har de tydeligere fått sine egne organer.

I 2000 var det 51 statlige tilsynsorgan. Rundt 20-25 var direktorat, altså ordinære forvaltningsorgan, som hadde kontroll- og tilsynsoppgaver som en av flere funksjoner. 17 hadde tilsyn i navnet, også dette formelt sett direktorat, men da med hovedaktiviteten rettet mot tilsyn. Denne siste kategorien er særlig interessant, fordi den stort sett blir etablert fra 1980- og særlig 1990-tallet og klart viser betydningen av moderne forvaltningsreformer.

Utviklingen mot flere tilsyn reiser spørsmålet om dette er organ som har behov for en større grad av uavhengighet enn andre ordinære forvaltningsorgan. Det tradisjonelle argumentet er at tilsynsoppgavene ofte er viktige politiske og trenger tett styring, og at tilsynsoppgavene ofte samvirker tett med andre forvaltningsoppgaver og krever en sektorkompetanse. Dette synet er blitt utfordret gjennom NPM som understreker at tilsynene bør være relativt uavhengige av politisk styring og at tilsynsoppgavene er av en slik art at de trenger en særlig uavhengig organisatorisk ivaretagelse. Et slik syn forsterkes også gjennom av krav fra EU.

Fristilling – fra forvaltningsbedrifter til selskap

Norges tradisjoner for styring av statlig kommersiell virksomhet er relativt lange og viser ønsker om sterk styring av den økonomiske sektor, om bygging av velferdsstaten gjennom økonomisk vekst og om å bidra til høy sysselsetting. Statlig

industrireisning og –utvikling gjennom en rekke store selskap, som særlig skjedde i de første tiår etter andre verdenskrig, var kjennetegnet av at svak formell styring, men den uformelle styring fra Arbeiderpartiet var sterk og industrilederne var entreprenører som sto partiet nært.

Den politiske og administrative styringen av de store forvaltningsbedriftene innen samferdssektoren var imidlertid lenge sterk, både formelt og reelt, fordi disse var ordinære statsorgan med en tett integrering. Over tid har det vært stadig ønsker fra forvaltningsbedriftene om en noe løsere tilknytning for å få mer kommersiell frihet, men dette har stort sett blitt avvist, fordi man har ønsket tett politisk kontroll. Det er særlig for disse forvaltningsbedriftene 1990-tallet innebærer radikale forandringer i retning av langt større kommersiell frihet gjennom reorganisering til særlovsselskap, statsforetak og statsaksjeselskap.

På hvilken måte forandrer så styringen seg for de nye selskapene og foretakene og hvorfor er det langt vanskeligere å opprettholde den tradisjonelle styringen av dem? Det er en form for dobbelt svekkelse av den politiske styringen som preger reformene av statlig kommersiell virksomhet. På den ene side har det blitt etablert et nytt styrings-system som formelt gir politisk og administrativ ledelse mindre muligheter til styring enn før, dvs. det har blitt reist formelle barrierer som gjør avstanden mellom politisk ledelse og selskapene lengre. Selskapenes styrer og daglige ledelse har fått langt større formelle fullmakter enn før, med tilsvarende mindre muligheter for å gripe inn for politiske ledelse, noe som resulterer i at de kommersielle interessene kommer i forgrunnen og de politiske hensyn mer i bakgrunnen.

For det andre bruker den politiske og administrative ledelse de formelle instrumentene den har igjen for styring av selskapene, enten disse er eier- eller regulator-instrument, på en mer passiv måte enn de kunne. Dette kan dels komme av at politiske og administrative ledere er usikre på den nye styringsrollen, og dels av at det er et sterkt press i retning av at de skal være passive, at dette rett og slett er "passende" atferd. De statlige kommersielle lederne understreker stadig dette, likeså private industriledere og selskapsjurister. Periodevis støtter Stortinget den samme argumentasjonen, men Stortinget kan plutselig også kreve å få være med å detaljstyre selskapene. Dette bidrar til mer klarhet i styringsrollen overfor selskapene.

Mye tyder på at den politiske styringen av de statlige selskapene og selskapene er svekket under de nye styringsregimet, selv om dette synet ofte blir underkommunisert i den offentlige debatten. Dette innebærer en forskyvning i retning av kommersielle interesser. En ytterligere understreking av dette er det at de sentrale myndighetene må

betale de statlige selskapene og foretakene ekstra for at de skal ivareta bestemte såkalte ikke-kommersielle hensyn. Disse hensynene har tradisjonelt vært en selvfølgelig og sentral del av de generelle samfunnsmessige eller sektorpolitiske hensynene, enten disse har vært knyttet til sysselsetting eller distriktpolitikk. Et annet trekk er den nåværende regjeringens tanker om å samle eierinteressene i Nærings- og handelsdepartementet og eventuelt gi denne styringen større frihet der.

Hvis man ser på den offentlige debatten om styringen av statselskapene og –foretakene er reaksjonene og holdningene ulike. Svekkelsen av den politiske styringen over selskapene er for enkelte aktører ventet og ønsket, og en naturlig følge av de formelle endringene som er gjort. De ønsker også gjerne å gå lenger på denne veien, noe en delprivatisering innebærer. Det er særlig enkelte næringslivsledere, både i offentlige og private selskap, som hevder dette, assistert av særlig politikere til høyre i det politiske spekter.

En annen gruppe av reaksjoner på utviklingen er de preget mer av tvisyn. På den ene side mener de at man må følge opp de formelle endringene i styringen av selskapene, men de synes ofte fristillingen har gått alt for langt, og er også opptatt av at de styringsinstrumentene man har skal brukes i sterkere grad. Denne gruppen består av politikere fra mellompartiene og fra Arbeiderpartiet.

En tredje gruppe, som har vært på vikende front det siste tiåret, er de som hevder at fristillingen har gått alt for langt, at den helst bør reverseres, eller i hvert fall begrenses sterkt. De hevder også at de styringsmidlene som eksisterer kan brukes mye sterkere til å gripe inn overfor selskapene. Det blir også hevdet fra disse at det er viktig å beholde kontrollen over nasjonale fellesressurser. Argumentene fra opposisjonen mot delprivatisering av Statoil forut for og på landsmøtet i Arbeiderpartiet i 2000 er typisk for denne type reaksjon.

En plausibel konklusjon når det gjelder hvordan de fristilte virksomhetene fungerer er at formell organisasjonsform har betydning, men den bestemmer ikke balansen mellom kontroll og autonomi på en entydig måte. Selv om tilknytningsformen tillater stort handlingsrom når de gjelder avveiningen mellom ulike krav og hensyn, så er det en rimelig fortolkning at mulighetene for politisk styring avtar og hensynet til inntjening og kostnadseffektivitet forsterkes når fristillingen øker.

Konkurransetsetting

En tredje komponent i NPM som har fått økt omfang i Norge de senere år, er konkurransetsetting. En viktig del av NPM er fokuset på tjenesteyting, brukerorientering og bruk av konkurransetsetting

og markeder. Dette er en problematikk som er særlig relevant for det kommunale nivået, men har vært mindre utbredt i staten. I 1996 ble brukermedvirkning, kontraktsordninger, markedsliknende tiltak og privatisering oppfattet som de minst relevante og betydningsfulle reformtiltakene i sentraladministrasjonen, men de har fått økt oppslutning over tid.

En av ideene bak ulike former for konkurransetsetting er at det offentlige skal legge mindre vekt på direkte overordnet styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden og valgkanalen og mer vekt på indirekte styring nedenfra gjennom markedet eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjeneste-produserende virksomheter. Brukerne skal gis økte valgmuligheter mht. offentlige tjenester og større mulighet til direkte å holde den enkelte offentlige etat ansvarlig for kvalitet og omfang på den servicen som ytes. Samtidig skal ressursinnsatsen vris fra administrasjon til tjenesteyting. Økt konkurranse mellom tjenesteytere skal brukes som et middel til å skape økt effektivitet og kvalitet på tjenestene. Slik konkurranse kan foregå både mellom offentlige tjenesteytere, mellom offentlige og private virksomheter, eller mellom private tjenesteytere, hvor det offentlige finansiere helt eller delvis tjenesten og har en regulerende myndighet.

En hovedbegrunnelse for slike reformtiltak er at de skal bidra til økt kostnads-effektivitet. Denne type reformer har imidlertid også demokratiske implikasjoner. På den ene siden kan det styrke demokratiske verdier ved at folk får økt valgfrihet når det gjelder offentlig service. På den andre siden har det også en demokratisk pris ved at det kan føre til økt ulikebehandling, diskriminering og sosial segregering mellom ulike grupper av befolkningen. Økt konkurranse kan komme til uttrykk på flere måter, f.eks. ved at ulike former for anbudskonkurranse gjennom "contracting out", "bestiller-utførermodeller" o.l., hvor ulike private bedrifter konkurrerer seg i mellom og med offentlige virksomheter om kontrakter for å utføre offentlige tjenester; interne markeder hvor det utvikles internprisingssystem og andre markedsliknende arrangementer internt i offentlig sektor; eller hvor konsumentene har fritt valg av offentlige tjenester som skoler, sykehus, barnehager, eldreomsorg, m.m. Ulike former for konkurranse gir konsumentene ulike påvirkningsmuligheter på kvaliteten og omfanget på offentlige varer og tjenester. Vi skal her konsentrere oss om to former. For det første økt markedsretting og for det andre økt innslag av brukermedvirkning og kvalitets-sikringssystem slik det bl.a. kommer til uttrykk gjennom ordningen med "serviceerklæringer".

Markedsretting

Norge har ikke vært langt fremme på dette området i staten sammenlignet med andre land, noe som indikeres av at det først i 2000 kom et større utredningsarbeid om dette fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dette arbeidet preges av en positiv grunntone overfor konkurranseeksponering, men lite konkrete forslag om oppfølging av dette. Dokumentet avslører også uenighet i utredningsutvalget, som indikerer at dette er kontroversielle spørsmål. Ikke minst har represnetanter for fagbevegelsen i offentlig sektor stilt seg kritisk til disse komponentene i NPM.

Hvilke elementer av dette ser man så i staten i dag? Et trekk er utviklingen av eier-rollen og organiseringen av denne, mens oppdelingen i bestiller og tilbyder er mindre utbredt. Fristillingen av selskap og foretak viser at forberedelsen til økt konkurranse om tjenestene har kommet langt og til dels er en realitet. Noen monopol, som på telesektoren, har falt, mens andre består. Sykehusene omdannes til foretak noe som kan innebære økt markedsretting og anbudskonkurranse. Såkalt fritt sykehusvalg er blitt gjennomført. Dette er ikke typisk, siden de aller fleste brukervalg i de offentlige er styrte og lite preget av valg mellom tjenesteytere.

Brukermedvirkning og kvalitetssikring

Når det gjelder brukerstyring og brukermedvirkning kan disse reformkomponentene føres tilbake til Willoch-regjeringens "Aksjon publikum" tidlig på 1980-tallet. Denne tradisjonen fikk et nytt oppsving gjennom Bondevik-regjeringens program for et "Enklere Norge" og kravene om at alle statlige virksomheter skulle ha en "serviceerklæring" innen utgangen av 2000. Dette reformkonseptet hentet dels sine forbilder fra "Citizen Charter" ordningen i England med vekt på kvalitetsutviklingssystem og "Total Quality Management", hvor kundeorientering og brukermedvirkning var viktige ingredienser, og dels fra ordningen i Danmark med "servicedeklarasjoner" hvor det ble fokusert mer på kvalitetskontroll, informasjon og formidling til borgerne om hvilke standardiserte rettigheter de har i forhold til offentlige myndigheter. Ordningen viser hvordan NPM ideer sprer seg på tvers av landegrensene og får en særegen nasjonal utforming i møtet mellom internasjonale impulser, etatsspesifikke forvaltningstradisjoner og nasjonal forvaltningspolitikk.

Det har vært varierende entusiasme i statlige virksomheter når det gjelder innføring av serviceerklæringer. I noen etater som Trygdevesenet har man kommet langt, mens andre virksomheter opplever at ordningen som lite relevant. Da fristen for å serviceerklære seg gikk ut, var det bare en begrenset antall statlige virksomheter som hadde iverksatt ordningen.

Effektene av konkurranseutsetting

Vurderingene av effektene av bruker- og markedsorienteringen kan enten ta et snevert eller bredt utgangspunkt. Snevert vurdert kan man spørre om hva som er erfaringene med hensyn til om dette skaper mer effektivitet og kvalitet på tjenestene. Svarene på dette synes å sprike. Komparative undersøkelser hevder ofte at det er en økonomisk gevinst med konkurranseutsetting, men disse undersøkelsene ser sjelden på kostnader i form av økte sosiale og andre kostnader, for eksempel ved økt arbeidsløshet når monopolene blir bygget ned. Samtidig er det også stadig rapporter i media om negative effekter av konkurranseutsetting, enten det gjelder privatisering av jernbanen i England, private tilbydere av kollektiv-transport i og rundt Stockholm, eller deregulering av energimarkedet i California.

En annen måte å vurdere effektene på vil være å spørre om hva konsekvensene av mer vekt på tjenesteyting og mindre på kontroll og styring er. En effekt av dette kan være at det blir en løsere kopling mellom politiske mål og tjenesteytingen, en annen et mer fragmentert offentlige apparat, en tredje større ulikheter mellom brukere.

Hva kan så de demokratiske effektene av økt konkurranseeksponering og brukerorientering være? Viktig her er at borger-rollen kommer mer i bakgrunnen og bruker-rollen mer i forgrunnen enn før. De som støtter slike NPM-reformer hevder gjerne at disse styrker brukernes stilling overfor forvaltningen og gir dem mer innflytelse, og endog at dette representerer en utvidelse av og mer direkte form for demokrati. Kritikerne av dette synet sier at det er bedre med en kanal med enmann-en-stemme enn en innflytelseskanal med gjennomslag avhengig av ressurser. Det hevdes også at mindre fokus på valgkanalen gir mindre deltakelse av borgerne i form av partideltakelse og valg. Man fremhever også at det overdrives hvilken innflytelse brukere kan ha på tjenesteyterne.

Avslutning

Norge har de siste to tiårene hatt en gradvis og forsiktig tilnærming til New Public Management, hvis man sammenligner med sentrale anglo-amerikanske land, mens disse trekkene ligner mer på de man har funnet i land i de sentrale og sørligere deler av Vest-Europa. Mål- og resultatstyring i en modifisert form ble relativt sent innført, fristillingen var lenge forsiktig, konkurranseutsetting var lite aktuelt lenge og privatisering har helt til det siste vært politisk uaktuelt. Hovedgrunnene til dette synes å være en kombinasjon av flere betingelser: fravær av økonomisk krise, kulturelle tradisjoner lite kompatible med NPM og strukturelle betingelse med relativt svakt

potensiale for reformer drevet frem av et sterkt politisk lederskap.

En del av disse trekkene har endret seg i de senere år og Norge har blitt en mer ivrig reformator. En indikator på dette er institusjonaliseringen av en mer uavhengig tilsynsfunksjon. En annen indikator er at styrken i fristillingen har økt klart, særlig med reorganiseringen av forvaltningsbedrifter til ulike statsforetak, statsaksjeselskap og særlovselskap, men også gjennom reorganiseringen av eierfunksjonen. I forlengelsen av dette er en barriere brutt med delprivatiseringen av Telenor. Bruken av kontrakter er blitt utvidet i ulike sammenheng og konkurranseeksponering er også satt på dagsorden i sterkere grad.

Et interessant spørsmål i forlengelse av dette er hvorfor Norge nå er mer "radikal" i sin tilnærming til reformer enn før, uten at de sentrale kontekstuelle betingelser egentlig har endret seg i vesentlig grad. Her synes det å være flere samvirkende faktorer. For det første er at presset fra omgivelsene sterkere enn før for reformer. Internasjonalt gjelder dette fra organisasjoner som OECD, men det er også mer allment akseptert politisk at globaliseringen har deterministiske trekk mht. Reformen i offentlig sektor. Og når "alle" bruker NPM-orientert reformer er det vanskelig å stå imot.

For det andre åpner også en gradvis tilnærming for at man etter hvert vender seg til tanken om reformer også i Norge, noe man kan kalle for en form for læring eller tilvending til reform. En tredje faktor er at de statlige institusjoner som er inne i en endringsfase presser sterkere på for ytterligere reform, enten dette er tilsyn eller selskap, hvor mange av lederne har vært aktive for å presse frem ytterligere fristilling.

Men alt dette samlet er antakelig ikke nok til å presse frem mer radikale reformer i Norge. Som i New Zealand må noen mer aktivt bære reformene frem. Dette synes i Norge å være en koalisjon av tre grupper: for det første sentrale politikere som i sterkere grad engasjerer seg i reformarbeidet enn før. For det andre synes de tradisjonelle finansbyråkratene, særlig sosialøkonomene, å være mer innstilt på reform enn før, og de er blitt supplert av siviløkonomer i sentralforvaltningen og deres ønsker om økonomiske reformer. Mer allment synes også administrative ledere i sentralforvaltningen også mer åpne for reform. En tredje gruppe som er mer aktiv enn før er forskningsmiljøer, hvor særlig økonomiske og i noen grad statsvitenskapelige miljøer har stått sentralt i en del reformer, enten dette gjelder kommune-økonomi, deregulering av energimarkedet, reorganiseringen og fristillingen av sykehus eller reformer i høyere utdanning. Denne gruppen bidrar til at reformene mer "teoridrevne" enn det har vært vanlig i Norge. Denne koalisjonen av aktører som synes å fremme

reform er besjelet av noen felles ideer som har fått gjennomslag i opinionen, men synes ikke å ha noen veldig klare begrunnelser og analyser bak de konkrete reformer som har blitt foreslått. Dette skaper en inntrykk av noe forvirrende og tvetydige reformer.

Når det gjelder effektene av NPM er det noe paradoksalt at en reform som i så stor grad bygger sin legitimitet på resultatfokusering, i så liten grad er blitt utsatt for systematiske empiriske studier av egen resultatoppnåelse. Effektene av NPM er dermed både usikre og omdiskuterte. Tesen om at NPM har en global rekkevidde og er unngåelige av natur, fordi de fører til bedre prestasjoner, effektivitet og resultater, har så langt ikke fått særlig støtte. Vi har argumentert for at det er viktig å operere med et utvidet effektbegrep. Dette må både være opptatt av NPMs hovedhypotese om at mer marked og management fører til mer effektiv drift eller økt kostnadseffektivitet, og av sideeffekter på andre målsetninger som er innebygget i et multifunksjonelt statsapparat. Dette er ivaretagelse av kryssende krav og hensyn som faglig kvalitet, politisk styring, medbestemmelse og representativitet, rettstatsverdier knyttet til likebehandling og forutsigbarhet, maktforhold og tillit, og legitimitet. Debatten om NPM må ikke bare gjøres til et spørsmål om kostnadseffektivitet, men også til et spørsmål om maktgrunnlag og rettstatsverdier i offentlig sektor. Mulige effektivitetsgevinster må holdes opp mot de kostnader som ligger i faren for endringer i makt- og verdi grunnlaget i retning av å svekke demokratiske prinsipper. En innebygget, men ofte uuttalt forutsetning i NPM er at reformbevegelsen skal bidra til økt kostnadseffektivitet uten at det har negative sidevirkninger på andre krav og hensyn som statlige virksomheter også skal ivareta.

Vår konklusjon er at NPM kan medvirke til økt kostnadseffektivitet i visse sammenhenger, men at reformkonseptets støttespillere til en viss grad har overvurdert dets effektivitetsfremmende innvirkning. Samtidig er det et vanskelig å konkludere med at NPM ikke har negative sidevirkninger, f.eks på mulighetene for politisk styring og demokratisk kontroll. En tydelig konsekvens av NPM er økt fragmentering og kompleksitet i det politiske administrative systemet, noe som reduserer mulighetene for tradisjonell hierarkisk styring og kontroll. De tradisjonelle kanalene for interessehevding i et representativt demokrati gjennom valgkanalen kan bli svekket og mulighetene for sosial ulikebehandling kan øke. På den annen side så åpner den også for større valgmuligheter og flere påvirkningskanaler og i et demokrati er det opp til borgerne å velge hvilke institusjonelle arrangementer de foretrekker, og hvis de er misfornøyd med det eksisterende systemet har de muligheter til å prøve andre ordninger.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.