

STV2400

Table of Contents

01: Introduksjonsforelesning.....	2
02: Studiet av offentlig politikk: Tradisjoner og tilnærminger.....	12
03: Offentlig politikk: Fra dagsorden til vedtak.....	20
04: Fra iverksetting til evaluering og endring.....	29
05: Globalisme.....	37
06: Teorier om offentlig politikk + den nye staten.....	45
07: Liberalisering innad i den enkelte stat.....	56
08: Endringer i statsforvaltningen.....	65
09: Ledelse og endring.....	73
Forelesning10: Organisasjonsteori.....	80
11: Oppsummering.....	87

01: Introduksjonsforelesning

2010-08-23

Faget er noe forenklet fra tidligere år, fokus er skarpere. Forelesningsnotater ligger på fronter, sammen med revidert plan. Forelesningene er tett opp til pensum, enkelte plansjer (foiler?) har en notis, «ekskurs», som betyr at det går litt utenfor pensum, og det er ikke forventet at en skal kunne dette, men det gir en interessant bakgrunn.

Det er en FAFO rapport som kanskje er tilgjengelig elektronisk, brukes til forelesning i oktober.

Emnet har to parallelle spor: Teorier om *offentlig politikk*, og teorier om *offentlig organisering*, er disse temaet emnet handler om. Emnet er nok mer teoretisk fokusert enn grunnemnet, som kanskje ble tatt forrige høstsemester, ca halvparten av klassen fulgte faget i fjor høst. Her blir det mer kjennskap til teoriene, som ligger bak forskningen, mye av rapportene og artiklene som lå bak pensum i grunnemnet. Grunnemnet er mer ”institusjonskunnskap” (stvl400), nå flytter vi oss til teoriene bak. Vi har også en god del praktiske case vi skal gå gjennom, i offentlig politikk, og organisering og reorganisering. Dette blir mer teori. Vi har to grunnbøker som går gjennom det teoretiske perspektivet, og i den første delen blir det mest teorier om offentlig politikk, om organisering og institusjonsoppbygging, institusjonell teori kan en si. Men, det er en rød tråd på tvers gjennom temaene, **endring**, endring i offentlig politikk. offentlig politikk dreier seg om innholdet i offentlig organisering, det er måten oppgavene blir løst på i det institusjonelle apparat, og samhandlinga i det offentlig som er temaet. Dette kan høres litt tørt ut, men vi skal egentlig snakke om brennbare politiske saker. Om vi skulle ha presentert emnet veldig tabloid, så spenner det fra monsternmaster Hardanger til profittering på barnehager. Begge er brennheite politiske saker for den nåværende regjering. Vi vil da få innblikk i den teoretiske debatten som ligger bak, og teorier som kan hjelpe til med å forklare hvorfor regjeringa gjør som den gjør i begge sakene.

Endring kan være så mangt, *modernisering* og *fornyng* er honnørord, utvikle, omstille, alt er trekk vi gjerne vil se i offentlig politikk og forvaltning. Men det er kjent at det like gjerne kan utarte seg til fiasko, mislykkede prosjekter, kaos – ord som i alle fall er brukt om NAV de siste årene, den reformen var kanskje ikke så vellykket, kanskje kan den også brukes om den store sykehusreformen. Dette skal vi komme tilbake til. Første del av serien er mest offentlig politikk, andre del mest offentlig forvaltning, men det er ikke vanntette skott mellom disse to delene. Måten vi organisere offentlig forvaltning på påvirker forløpet av den offentlige politikken, og modernisering av institusjonene blir gjenstand for offentlig politikk. Saksgangen og det som har skapt problemer for regjeringen i Hardanger har veldig mye å gjøre med hvordan måten sektoren og saksgangen har vært, og samspillet mellom NBE og regjeringen. Mange mener det er en dårlig saksgang, en dårlig måte å organisere prosessene på.

Grunnproblemet vi fokuserer på i dette emnet er *endring i offentlig politikk*. Mye er planlagt (A), men samtidig skjer det en god del endring i offentlig sektor som er uplanlagt men likevel formålstjenlig (B), hvor en oppdager endringene først i etterkant, som når en innfører ny teknologi, det er en god del forskning på dette, teknologien har en institusjonsformende makt som en ikke har tenkt på. Det teoriene stort sett dreier seg om er hvordan en skal beskrive og forklare punkt A og B av grunnproblemene.

Makro-endring / utvikling

Hva er modernisering? Det er et ord som gjerne blir brukt om store samfunnsendringer som gjerne skjer over en lang periode, ”makro-endringer”. (Dette er en ekskurs, bare som et bakteppe, som vi tar med fordi en god del av de små endringene som vi kommer tilbake til gjerne blir koblet til slike store endringer. Ofte er det en klar sammenheng, noen mer utydelig). Her er en liste over berømte teorier om makro-endring / utvikling:

Emil Durkheim	Mekanisk - organisk solidaritet
F. Tönnies	Gemeinschaft - Gesellschaft
Karl Marx	Øk. utvikling: Primitiv – kapitalistisk – kommunistisk
Max Weber	Statsmodellar: Patrimonial – byråkratisk
Walt Rostow	Øk. take-off modell (5 stadiar): traditional society, preconditions for take-off, take-off, drive to maturity, high mass consumption
Stein Rokkan	Nasjonsbyggingsmodell, konsolidering, kulturell standardisering, massedemokrati, omfordeling; inspirert av T. Parsons
Samuel Huntington	’Orden’ er overordna mål og avheng av balanse mellom økonomisk og politisk utvikling
Manuel Castells	Network society – oppløyer tradisjonelle strukturar; drive av IKT og globalisering

Durkheim er skillet mellom organisk og mekanisk solidaritet, om de store samfunnsendringene fra 1850-1950. Mekanisk solidaritet finner en i småsamfunn, hvor alle er like. Den organiske solidariteten finner en i samfunn hvor folk er ulike, hvor vi har spesialisert oss, og vi er solidariske avhengige. (jordbruk vs produksjon av biler) Dette er grunnbegreper fra sosiologi

Tönnies er noe av det samme, men sier at det kan være side ved side, at en kan ha både små lokalsamfunn hvor alle kjenner alle, til forskjell fra de store samfunnet, hvor det er mer spesialisert. Også i det moderne samfunn er det gemeinschaft, vi er i en familie, frivillige organisasjoner, men vi er samtidig en del av et større gesellschaft, et storsamfunn. (To uttrykk som har blitt stående i statsvitenskap i sin tyske form. Gesellschaft kan bety samfunn, men også ”selskap”)

Karl Marx beskriver det økonomiske i et kapitalistisk samfunn, med lite arbeidsdeling, klassesamfunnet hvor kapitalismen utnytter arbeiderne, som blir erstattet av det kommunistiske, som er mer effektivt. Kommunismen er mer effektivt, og vil dermed ta over. (Dette er vulgærvarianten)

Max Weber, statsmodeller. Også en referanse i historisk og samfunnsvitenskapelig litteratur. Dette avløser den ”patrilinéære staten”. Hva er dette? Den staten hvor det ikke er noe skille mellom hersker (fyrsten) og staten. Fyrsten finansierer staten av sin egen lomme, og skatt går direkte til fyrsten, som også kan gå på erobringstokt for å finansiere staten. Dette har blitt avløst av en mer byråkratisk

holdning, med et klart skille, mer rasjonelt, mer systematisk oversikt både over utgifter og inntekter. Men, samtidig er det mange som mener at den patrilineære statsformen ikke er borte, særlig i Afrika, at det har vært en re-patrilineering av Afrika. (Også andre utviklingsland, kanskje Usbekistan og Kasakhstan – der konkurransen dreier seg om å få kontroll over statsfinansene som er en kilde til personlig rikdom) De gamle begrepene kan brukes som treffende karakteristikker også i dag. Om det er en stat som er patrilineær så er den ikke modernisert eller regenerert.

Walt Rostow gjorde sitt arbeid på 50 tallet for å beskrive mer presist den økonomiske utviklingsgangen som fører til en moderne økonomi.

Stein Rokkan er også en moderniseringsteori. Denne har nok mange vært borte i som i sammenlignende politikk, hans teorier om nasjonsbygging i Europa, hvordan den har gått gjennom stadier.

Samuel Huntington har også en slags utviklingsteori, men til forskjell fra de foregående, som er lineære teorier som går mot mer differensierte former som vi kjenner oss igjen i, så er SH sine teorier at det kan gå opp og ned, og at det ikke er slik at det er et mål for moderniseringen, at det overordnede målet og hensynet er orden, det verste som kan skje i et samfunn er uorden, at samfunnsordenen bryter sammen, da blir det kaos og anarki, da får vi det som Hobbess karakteriserte som naturtilstanden (short, nasty og brutish) – som Haiti i fjor etter jordskjelvet. Det er slike situasjoner som er et overordnet mål å unngå. Det er nettopp slikt som kan skje ved for rask økonomisk utvikling, her er det viktig med en balanse mellom økonomisk og politisk utvikling. Kritikk: dette kan brukes som en unnskyldning for diktatoriske regimer, så lenge de har orden og økonomisk vekst så er det ok. Dette er ikke en kritikk en kan kritisere et regime med, for eksempel Kina.

Manuell Castelles beskriver nettverkssamfunnet, han formulerte sine teorier på 90 tallet. Han sies å være vår tids Max Weber, og skriver ca 100 år etter MW. Han formulerte sine teorier om organisasjon under dot.com bølgen, den voldsomme interessen for IKT teknologien, særlig representert med WWW. På begynnelsen og midten av nitti tallet skapte dette mange tanker, og gjorde et inntrykk på MC, som skrev et kjent verk "the rise of the network society", om nettverkssamfunnet, hvor hierarkiets tid er over. MW hyllet hierarkiet som kjernen i byråkratiet. En samarbeider mye mer på tvers, alle kan følge med på hva som skjer, en trenger ikke sende saker i linjer lengre, en kan sette sammen effektive prosjektgrupper. Prosjektgruppen blir den nye effektive forvaltningsformen, mens den moderne kapitalismen var preget av den protestantiske etikk, så er det nye samfunnet preget av «hacker etikken». Slik Castells fremstiller den er kjernen deling av informasjon. Å dele informasjon skaper liketilte nettverksformer, dette blir omforming av staten. MC er ikke pensum direkte, men akkurat dette temaet kommer foreleser tilbake til i en seinere forelesning.

Teoriene om dette står i en lang tradisjon hvor modernisering er overordnet. Det er teorier om samfunnsendring, en finner ikke ordet modernisering hos alle. Castells og Weber bruker ordet modernisering, men for en del samfunnsvitere er ordet belastet, fordi mange mener at det har i seg at samfunnsutviklingen går fra et gitt utgangspunkt, og at det konvergerer mot et punkt der framme (som det kommunistiske samfunnet, nettverkssamfunnet eller gesselschaft) mange har forkastet at samfunnsutviklingen følger et predefinert spor, den kan spore av og ta mange ulike retninger, og det som i etterkant ser ut som ett spor er bare en rekonstruksjon av noe tilfeldig. Grunnleggende, men det skal vi ikke gå inn på. Samfunnsvitere skriver gjerne "modernisering".

Utfallet av økonomisk og politisk utvikling er usikkert, det er ikke sikkert at demokratiet er endepunktet – det er bare det vi har sett etter ww2.

Mikro-endring / organisasjons- & politikkendring

Endring på mikro planet er endring på aktuell norsk politikk, og endring på forvaltnings og styringsformer, eller med Max Weber: herredømmeendringer. Vi kommer ikke inn på de store og breie samfunnsendringene, de er bakteppet. Det vi legger vekt på er begreper og analyseredskaper for å forstå og beskrive endringer, la oss si i helsepolitikk og utdanningspolitikk, i bistandspolitikk eller i organisering av kommuner og samhandling kommune-stat. Her har vi igjen teoretiske innfallsvinkler vi skal komme tilbake til og utdype:

Problemfokus	Rational choice, økonomisk ny-institusjonalisme
Aktørfokus	Rekruttering, regimeskifte
Økologi; konkurranse; konjunkturar	Kontingensteori, organisasjonsøkologi, 'garbage can'
Kultur, tradisjon	Normativ og kulturell institusjonalisme

Rational Choice og økonomisk ny-institusjonalisme, hvor en sier at for å forklare noe så må en starte med "hva var problemet", som omleggingen av energipolitikken som en fikk på starten av 1990 tallet. Om en ser på endringer av forvaltningsformer så er det et *nytt problem*, eller *problemgrunnlaget* for den gamle politikken er endret seg. Ny politikk er bare forsøk på å finne mer rasjonelle former for problemløsning.

Andre vil si at når det skjer endringer er det fordi det kommer nye aktører på plassen. For en statsviter er det å se på Stortinget, der er det en ny koalisjon, da blir det ny politikk også på energifronten. Eller om en begynner med "benchmarking", å sammenligne mer, så er det fordi det har kommet en ny departementsråd eller en ny rådmann som har vært på studietur. I detektivhistorier: Let etter aktørene, så finner du svaret.

Kontingensteorien, at det er omgivelsesorientert, enhver organisasjon prøver å organisere seg så den er i takt med omgivelsene. Om det er konkurranse så finner en andre org former enn om det er kommunalt. F.eks et reklamebyrå som hiver seg etter kontrakter hele tiden er veldig forskjellig fra en kommune. Org økologi er en slags organisasjonsteoriens Darwinisme – *garbage can*, det er tilfeldighet, hvilke aktører som gikk forbi, hvem som var med i teamet. Dette kan være tilfeldig, hva en finner i et søppelspann er avhengig av hvem som gikk forbi og hva som ble kastet. (eks kommuner fra 3nivå til 2nivå som var stort på tidlig 2000 tallet)

Kultur og tradisjon er viktige for forklaring av endringer. Egentlig kan vi si at normativ og kulturell institusjonalisme er de merkelappene vi bruker. De har egentlig ikke sin styrke i å forklare endring, men i å forklare stabilitet. Hvorfor har forvaltningsformer en tendens til å overleve, hvorfor er det så vanskelig å endre offentlig administrasjon? De gamle formene lever videre. Det er fordi det er noen grunnleggende normer og tradisjoner som de ansatte er bærere av. God forvaltningskikk er at konsulenten eller sekretæren behandler sakene i første ledd, så høyere og høyere kompetansenivå. Å

forandre den skal det mer til enn å innføre benchmarking og konkurranse-eksponering. Se på kulturen for å forklare mangelen på endring. Kanskje ikke endring, men *variasjon*.

Dagens forelesning

Formålet er at foreleser skal tegne et bilde av endringsretningen i offentlig politikk i Norge de siste 10.15 årene, og stille spørsmål om hva som er sannsynlige utviklingsretninger i kommende år. Det første spørsmålet er om det er noen tydelig retning i en eller annen grad, som ”modernisering”, og om det er noe alternativ til dette. Jeg har presisert spørsmålet i retning av det som avtegner seg i det vi kan kalle ny-liberalisme eller ny-kenianisme. Når det gjelder framstillingen av utviklingen i seinere år så har det vært et faktultetsprosjekt (statsvitenskap-prosjektet om ’nyliberalisme’; jf. Mydske m fl), som var en gjennomgang av offentlig politikk og forvaltning på mange områder for å finne ut om det var hold i påstanden fra politisk ledelse at det har skjedd en omlegging av offentlig politikk i nyliberalistisk retning. Om denne retningen som var tydelig i en del vestlige land også hadde slått til i Norge, eller om det var mest snakk. Det dreide prosjektet seg om, nesten alle medarbeiderne ved instituttet deltok, et utdrag er i pensum.

Hva er ny-liberalisme? Vi kan si det er to varianter, i alle fall i praksis om ikke teoretisk. *Radikal: blir gjerne lagt til Reagan og Thatcher, der tanken og målet var å ”rolling back the state”*, redusere omfanget av offentlig sektor, mer rom for markedskrefter, mer rom for sivilsamfunnet. Staten har blitt så stor at den fortrenget både markedet og sivile organisasjoner til side, ikke minst for enkeltindividet, det ble for stabilt, sivilsamfunnet ble invadert av staten. Dette ble sett på som uheldig og måtte slås tilbake. Dette var det ideologiske programmet. Etter hvert utviklet det seg en mer moderat variant:

Moderat, der målet ikke var ”rolling back” men ”the lean state”. Det var ikke noe mål at staten skulle være så liten som mulig, men den skulle være *effektiv*, *en skulle ikke ha mer stat enn det som var nødvendig*. Moderniseringsprogram for offentlig sektor, hvor tanken var at en skulle lære av bedrifter og markedet, dvs, effektiviseringsprogram □ NPM

New Public Management: Dette ble svaret på nyliberalismen. Dette har vært innom i stv1400. Det som var spørsmålet ved instituttprosjektet var hva en fant igjen i offentlig politikk, var det radikalt, moderat, og var det New Public Management? Typiske trekk ved NPM:

- Konkurransetsetting (inkl. ’syntetisk’ konk.)
- Indirekte styring (regulering)
- Resultat- og brukarfokus (output-orientert styring)
- Fristilling og leiarskapsorientering

Det er tre hovedretninger i politisk teori, og ny-liberalismen kan settes i kontekst med disse: (ekskurs)

- Liberalisme - individfokus
- Republikanisme – statsfokus – staten er grunnlaget for et sivilisert samfunn. I republikanismen er det staten skapt av frie borgere. Uten stat ingen sivilisasjon. Det er gjennom offentlig samhandling at den enkelte skal realisere seg selv.

- Kommunitarianisme - gruppefokus – vi blir født inn i og lever i grupper. Smågrupper som familie og lokalsamfunn er det grunnleggende i samfunn. Det er småsamfunn som er det grunnleggende.

En kan sortere norske politiske partier etter hvor fokuset deres ligger.

Hva er keynesianisme

Har sitt navn etter en kjent økonom, Keynes, som var fra Storbritannia, engelsk økonom. Han skrev også sine verk under inntrykket av den mislykkede politikken på 1920 tallet hvor en prøvde å bekjempe følgende av ww1 og depresjonen. En strammet inn i offentlig sektor, i Norge var det gjennom «Pari politikken» (krona skulle tilbake til gullverdi). Dette var en politikk som i følge Keynes bare forsterket nedgangen. Hans mening var at staten skulle bruke mer penger, stimulere etterspørselen i nedgangstider, men stramme inn i oppgangstider, dvs en *motkonjunktur-basert styring*. Faren med oppgangstider er bla inflasjon, og en ekspanderende offentlig sektor kan bidra til det, med følger for eksportmarkedet. Dette at staten skulle kunne ekspandere og stramme til krever en sektor av en viss størrelse, og det krever *fleksibilitet, evne til å tilpasse seg konjunkturerne*. Denne motkonjunkturpolitikken er ikke et tegn på en stor og statlig ekspanderende offentlig sektor, men den *krever en stor sektor*, siden den krever opp og nedjustering av den offentlige sektoren. Det er mye av denne politikken som lå til grunn for økonomisk styring da velferdsstaten ble bygd ut i etterkrigstiden. Ble tidels erstattet med monetær politikk som var grunnlaget for Thatchers politikk, staten skulle først og fremst styre pengesirkulasjon.

Viktig: Både den liberale teorien (i alle fall moderat) og den ny-keynesianske setter pris på *omstillingsevnen*, så det er ingen motsats mellom disse to når det gjelder krav til omstillingsevne i offentlig sektor. Så både sosialdemokrater og konservative (liberale) kan underskrive på at omstilling er ok, men det kan være måten endringene skjer på som skiller dem.

Det er noen som hevdet at noen keynesiansismen har utspilt sin rolle, men det er nok slik monetære politikk har fått en knekk pga krisen i 2008-2009 da statene i vesten måtte trå til med store tiltak først og fremst mot bankene. (”Marx var kanskje død, men keynes teorier hadde vist sin gyldighet) om vi får noen keynesiansk renesanse er fortsatt usikkert.

Problemer med nyliberalismen: Perverse marknader; Says’ lov (’tilbudet skaper sin egen etterspørsel’)

Problem ved NK: Ukontrollert offentlig vekst; Wagners lov (off. sektor vokser raskere enn BNP)

ALLMENN FORVALTNINGSPOLITIKK, inkl. stat-kommune

For å ha noen konkrete case videre med i forelesningene. Her bygger jeg på artikler i pensum fra denne boka om nyliberalismen, som går gjennom offentlig politikk på en del felt:

Allmenn forvaltningspolitikk, Sykehus, NAV,

Dette er noen utvalgte sektorer, men de trekkene en finner her vil i sum være relativt typisk for offentlig sektor. Spørsmålet blir hvor mye ny-liberalisme i moderat eller radikal variant en finner. Det vi kunne slå fast etter vår gjennomgang var:

Nedbygging av offentlig sektor, den radikale varianten har ikke vært noe program for norske regjeringer på 90 tallet eller 2000, uansett hvilken type regjering det var (høyre-sentrum, sos. Dem)

Så den radikale varianten av ny-liberalisme har en ikke sett noe til. Men, vi finner en *del innslag av NPM*, som er et innslag av den moderate varianten. Hvor mye en finner kommer vi tilbake til.

- F.eks. stigende vektlegging av selvstendige reguleringsorgan (tilsyn), som en del av den normale organisasjonsteori, som et selvstendig jernbane og luftfartstilsyn.
- Brukerfokus går gjennom i alle reformer, som eldre, barnehager.
- Mål og resultatstyring, men om en klarer å leve opp til det er noe helt annet.
- Konkurransetsetting, av forskjellige varianter. (OPS, anbud, prestasjonsmåling)
- En god del indre fristilling, der en får fritstående selskap, som jernbanen.

Er det stor forskjell mellom mer høyreorienterte og venstreorienterte regjeringer? (Bondevik II vs Stoltenberg II)

En gjennomgang viser at det er visse nyanseforskjeller, en kan snakke om politiske farger og regjeringsskifte betyr litt. Her kan en si at aktørfokuserte forklaringer har en del for seg. En kan forklare nyanser, men en finner ingen grunnleggende effekter i forvaltningspolitikken av skifte av regjering, men vi finner nyanseforskjeller:

- Mer skepsis til konkurranseutsetting (f.eks jernbane)
- Mer fokus på fragmenteringsproblemet. NPL har blitt kritisert for at det fører til mer isolert effektivitet i hver etat, som blir mer entydig og hardt målstyrt, mens ko-ordinering med andre etater blir satt mer tilside. Stoltenberg II hevder i alle fall at de legger mer vekt på samarbeid (men monsternast saken kan gjøre at en tviler på det, hvor statsnett som er en målrettet etat legger fram sitt forslag i konsultasjon med VET og statsnett, som så legger fram for regjering, dvs en veldig sektorpreget og målfokusert saksgang, ikke veldig preget av det store bildet med miljøet og breiere samfunnsanalyser.)

NAV er jo et eksempel på et forsøk på å løse fragmenteringsproblemet.

Konkret gjennomgang av noen reformer

En kan kanskje si at den nåværende regjeringa har et fornyingsprogram vs moderniseringsprogrammet til den forrige står litt mindre for NPM enn den forrige, men selvstendige virksomheter fra den forrige blir værende, som Telenor.

Sykehjemsreformen 2002

Staten tok ansvaret for sykehusene (100' ansatte), og realiserer sitt ansvar i form av fem regionale helseforetak, det er foretak, bedriftslignende ansvar og oppbygging. Etter hvert ble det 4 regioner, øst-sør ble slått sammen. *Foretakene* styres via tildelingsbrev. 'profesjonelle' styre for kvart foretak; 'sjølvstendig' status (indre fristilling). Statsråden/dep. styrer gjennom tildelingsbrev og langsiktige retningslinjer (i praksis innslag av direkte inngrep > 'politisering')

Hva er problemet som førte til disse reformene? Om vi nå vil analysere dem fra et rasjonelt public-choice perspektiv var det ett problem: *Sykehuskøene*. Disse har vi hatt lenge, og vi har prøvd forskjellige virkemidler, nye organisasjonsformer skulle være et løsning på dette. Selv om det var fylkeskommunene som var eierne landet problemet med køene hos regjeringen, så den tok selv

ansvaret. Dessuten var det mange små lokale sykehus (et strukturproblem) som førte til sløsing med ressurser. (I praksis kostnadseksplasjon i hele sektoren siden 2002) Dette førte til protester når f.eks. en lokal fødeavdeling blir lagt ned. Det politiske presset har ikke blitt borte.

Samtidig har det vært et kostnadsproblem, en bruker kanskje dobbelt så mye som før. En gir mer, som at flere blir operert, men det er dyrt. Dette har ført til en ny reform: Samhandlingsreformen. Denne går ut på at kommunene og sykeinstitusjonene de har ansvaret for, og sykehus, der kommunene skal få et ansvar for å ta hjem pasienter som er ferdigbehandlet. Det ser ut til å være et godt stykke fram til denne reformen ser dagens lys.

Sykehusreformen var under Jagland, Samhandlingsreformen under Stoltenberg II. Kan en kalle reformen i 2002 for *ny-liberalisme*? Den medførte foretaksmodellen, profesjonelle styre (som seinere ble modifisert) foretakene skulle koordinere seg i mellom, pasientene skulle få informasjon om hvor det var ledig kapasitet, så det skulle være mer rasjonell flyt, mer informasjon om kvaliteten. Så langt har en ikke kommet enda, men det er arbeid i gang. Styrene skulle ha en uavhengig stilling fra staten. Hovedgrepet er statliggjøring og stats-orientering heller enn ny-liberalisering. Det er i alle fall ikke et grep som skal redusere det statlige grepet.

NAV

Sammenslåing av arbeidsmarkedsetaten (A-etat), rikstrygdeverket og (samarbeidsavtale med) kommunale sosialkontor, førte til lokale NAV kontor i hver kommune, pluss spesialiserte regionkontor for særlig krevende oppgaver trygdevurderinger)

Hva var problemet? *Kasteballene*, brukerne / klientene som måtte gå fra dør til dør, dels som sosialklienter, arbeidsledige og med trygdeproblemer. De hadde sammensatte problem, og ble gående i en runddans uten å få løst sitt problem. Det andre problemet var en slags nedsetting av arbeidslinjer, det var *for lett å få trygd og uføretrygd*, og en hadde et ønske om at folk skulle komme i arbeid. Her var det flere etater som ikke viste om hverandre og så problemene i sammenheng, Det ble foreslått at Norge har en høyere trygderate enn andre sammenlignbare land i Europa.

Hva er erfaringene? Den høflige uttrykksmåten: transaksjonskostnadene var sterkt undervurdert. Mer direkte: det ble et salig rot. Det tok lang tid før kontorene klarte å arbeide sammen. Det kostet penger og tid, mange sluttet. Den andre erfaringen var at *kasteballproblemet var sterkt overvurdert*, selv om dette var en sterk retorisk drivkraft sett politisk.

Ny liberalisme? Nei, *utprega statsfokus*, selv om den ble utformet i en borgerlig regjering med Høybråten som minister.

Politikk og nettverksnæringene (el- tele, bane, post)

Vann og kloakk lander også her. Slike *nettverksnæringene er naturlige monopol*, slik at de som er ansvarlige for å drive dem ikke skal *misbruke* sin monopolmakt, men dette må balanseres mot effektiv drift og evt. fordelingspolitiske mål. Siden det er monopol er det veldig fokus på effektivisering i ny-liberal teori (*utsetting i konkurranse*). Det er akkurat det som har skjedd med en del av det, som el-forsyningen.

Målet før var fylkes-kraftverk, *en* organisasjon som hadde ansvaret for organisasjon, fordeling og overføring på fylket. (Før hadde vi 350 lokale kraftverk, dette var vertikalt integrerte fylkeskraftverk på grunnlag av mange små (kommunale) verk og store prisvariasjoner.

Etter 1990: Ideen med fylkeskraftverk ble erstattet med et helt annet grep, hvor det ble forbudt for et selskap å drive med alle tre ting (produksjon, distribusjon og overføring) på en gang. En skal ikke kunne både lage strøm og distribuere samtidig. Den tredje aktøren er overføringsnettet, det er staten som har stamlinjene mellom regionene og mellom landsdelene, det andre har blitt halvprivate aktører. Hovedmålet var å skille produksjon og distribusjon. På produksjon er det full konkurranse, distribusjonen (den lokale som leverer til forbrukerne) er underlagt streng regulering, og staten har et eget monopol på stamnettet og kraftlinjene til utlandet. Disse er altså uavhengige. Forutsetning: 3-partstilgang til distribusjonsnettet. Den nordiske kraftbørsen et viktig element i reformpakken, med økende kraftutveksling med Kontinentet.

Tanken var at om brukerne kunne velge den billigste leverandøren skulle det føre til lavere priser.

Gevinster:

- Relativt moderate priser.
- Pristujevning – en kan i Oslo kjøpe kraft fra en leverandør i nord-Norge eller omvendt
- Stigende etterspørsel møtt uten ny utbygging, dvs effektivitets- og miljøgevinst (nesten ingen utbygging siden 1990 tallet). (Før var det stadig mer utbygging som var svaret)

Problemstillinger:

- Norge vil på sikt importere høyere e-priser fra Kontinentet
- Norge avhengig av 'urein' energi fra andre land (kol, atom)
- Skal stigende etterspørsel møtes med vassdragsutbygging, alternative energiformer, inkl. gass eller mer import?

Her er det veldig klare trekk av ny-liberalisme, Norge var veldig tidlig ute, og EU har faktisk kommet til Norge for å lære. Gjennomført under en borgerlig regjering

Telekomunikasjon, e-kom

Frå Televerket til Telenor, 1981- 2003: Fra monopolvirksomhet til konkurranseutsatt selskap i felt prega av ny teknologi. Televerket statsaksjeselskap 1994; i 2003 var statsdelen av aksjene redusert til 62,4 %. Open Network Access-direktivet (2000) gir 3-parter tilgang til nettet. Ekomloven av 2003 legg til rette for markeddsbasert etablering og konkurranse på feltet. Post- og teletilsynet overvaker at konsesjonsinnehaverne overholder konsesjonsvilkåra, m.a. at 3-parter ikke blir diskriminert. Politikken er drevet av digital revolusjon, og n-lib element er tydelige.

Jernbane

Fra vertikalt integrert forvaltningsbedrift (NSB) til funksjonsdifferensiert felt og konkurranseutsatt drift 1996-2003: Jernbaneverket > ansvarleg for infrastruktur, inkl. signalanlegg og stasjoner, NSB > trafikkavvikling, tog (særlovselskap). Statens jernbanetilsyn > fører tilsyn med JBV, NSB og andre aktører på området. Konkurranse om godstransport på jernbanenettet fra 2003, konkurranse om persontransport frå 2004: Kun Gjøvikbanen; planlagt konkurranse på andre strekninger stoppet av Stoltenberg II h-05

Adskillig mindre NPM enn i telekom. En har fått JBV og NSB, så har en fått et jernbanetilsyn som skal føre tilsyn med at både JBV og NSB skal følge regelverket. NSB har ikke lengre monopol på godstransport, men har nesten det på persontransport. Den forrige regjeringa ville innføre konkurranse på også på persontrafikk, men kom ikke lengre enn å gjøre det på Gjøvikbanen (der var det en nsb avlegger som vant konkurransen), før det ble stoppet av neste regjering etter press fra fagforeningene.

Posten

Strukturrasjonalisering og avmonopolisering 1996-2002. Sterk nedbemanning i lys av tekno-endringer (digital kommunikasjon). Nedlegging av postkontor, overføring av funksjoner til 'post-i-butikk'. Nå monopol kun for brev opp til 50 gram; mange andre aktører er etablert. Organisert som AS fra 2002, videre avmonopolisering via EU-direktiv venta/varsla/omstridt. Konesjonsvilkårene for Posten overvåket av Post- og teletilsynet.

Hovedkonklusjon

Mest nyliberalisme i tele, minst i jernbane. Hva kan forklare dette?

- Endringer i politiske mål, endringer av aktører, politisk regime
- Endringer i rammevilkår, som teknologi og marked.

De som analyserer disse nettverksnæringene vil si at reformene i el kan forklares med nye politiske mål og et nytt regime. Energiforsynings endringen kom etter et regjeringsskifte, mens endringene i telesektoren kom i kjølvannet av den uimotståelige tekniske utviklingen. Det gamle televerket kunne knapt bestå med ny teknologi som mobiltelefoner. Sammensmeltningen av Internet og mobilteknologi har tvunget fram en omstrukturering, og har vært grunnlaget for ekspansjonen av Telenor. Noe tilsvarende har det ikke vært i energiforsyning, der ser en mer økonomiske og ideologisk drevet endringer, hvor Norge har vært i forkant i Europa.

Avsluttende: Forelesers personlige vurdering. Det vi ser av innslag av nyliberale reformer i disse sektorene vi har gått gjennom kan for det meste forklares med sterkere vektlegging på effektivitet og endringer i teknologi. Relativt moderate en innslag av ideologiske reformer. Digitaliseringsprosessen vil fortsette å skyte fart i årene framover, og bli sterkere framover. Effektivitet blir også mer etterspurt. Dermed får vi liten tru på reversering av reformene. Reformene vil kanskje heller bli forsterket i tiden framover. Men vi kan kalle dette for en utvikling i ny-liberal retning eller ny-kenyansisk retning? Dette spørsmålet står åpent, kanskje kan vi finne fram et svar på dette i slutten av forelesningene, men jeg lover ikke.

02: Studiet av offentlig politikk: Tradisjoner og tilnærminger

2010-08-30

Det er nå lagt ut en serie med seminaroppgaver, så en har noe å velge mellom på seminargruppene. Seminaroppgavene følger stort sett gangen i forelesningene, som igjen er knyttet til pensum, så ingen store overraskelser. Oppgavene er utformet slik at de ligger nær opp til, fasongen er som drøftingsoppgavene på eksamen, i tillegg kan det være at det kommer faktaoppgaver. (Men, selv om det er drøfting kan en ikke svare på dem uten å kunne en del fakta). Det er ofte litt flere plansjer på forelesning enn det som er delt ut.

I dagens forelesning starter vi på den delen av tematikken som dreier seg om offentlig politikk. Dette er tema for denne forelesning, og de tre neste. Formålet med denne forelesningen er å gi et oversyn over tradisjoner og teorimangfold i policy-analyse og -studier, før vi går løs på detaljer og elementer i studiet. Den kunnskapstesten som vi kan ta utgangspunkt i for å sjekke om vi får med oss den sentrale tematikken er å kunne svare på spørsmålet: ”hva er de typiske problemstillingene som blir reist innenfor ulike tradisjoner og tilnærminger?” her er det et generelt leseråd: Stoffet kan være noe kaotisk, prøv å identifisere det generelle eller mer overordnede spørsmålet som forfatteren tar utgangspunkt i, og prøver å svare på. Straks en vet hva spørsmålet er er det lettere å holde tråden, og unngå det uvesentlige. Enkelte er veldig klare på det, for andre må en lese litt.

Definisjon av offentlig politikk: *Å utforme og samordne mål og middel med sikte på å løse problem på den offentlige dagsorden.* Her er det flere deler:

- Utforme og samordne: finne fram til virkemiddel som står i forhold til et problem som kommer opp i offentlig dagsorden. I samfunnet er det mange problemer, men ikke alle kommer på den offentlige dagsorden. Om det ikke gjør det blir det ikke satt i gang prosesser for å avgjøre hva som passer for virkemiddel.
- Dette er rasjonell problemstilling, fokuset offentlig politikk dreier seg rundt er problemer, og rasjonell problemstilling.

Dette er en vid definisjon som prøver å favne alle de ulike definisjonene som forfatterne drøfter. Dette er definisjonen som forfatterne (av hva?) legger til grunn i boka for de seinere.

Eksempel:

- Kasteballene, fra forrige forrige forelesning. Den andre delen var trygdeeksplosjonen, for mange har kommet på førtidspensjonering, som en ser på som en uholdbar situasjon.
- Løsning: NAV reformen, slå sammen A-etat, trygdeetat og sosialkontor til en organisasjon, som skulle få til bedre samordning mellom de ulike kompetansene.
- Prosess: Studie verdt i seg selv, og en av artiklene på pensum diskuterer dette. Lang prosess mellom storting og departement, det var en ganske lang prosess for å komme fram til den løsningen vi vil ha i dag.

Dette er et eksempel på et samfunnsproblem, som kommer på offentlig dagsorden, og som det har vært en langvarig prosess om for å samordne virkeidde med tanke på mål.

Modell av policy prosessen

Modell av policy-prosessen		
Policy-syklusen:	Problemløsnings-aktivitet:	Aktører:
Dagsorden	Problemformulering	Policy-universet
Policy-utforming	Løsningsforslag	Policy subsystem
Avgjerdstaking	Val av løsning	Avgjerdstakarane
Iverksetting	Organisere løsning	Policy-subsystem
Evaluering	Overvake resultat	Policy-universet

Denne legger forfatterne av læreboken til grunn.

Dette er en stadie eller syklusmodell. Tanken er at en løser problemene, finner virkemiddel, prosessene går gjennom stadier med typiske kjennetegn og virkemiddel. Forfatterne er klar over at i praksis følge ikke OPA denne ryddige prosessen. NAV reformen er en god illustrasjon på at det var mye fram og tilbake mellom punktene i venstre kolonne før en kom til et resultat. Men likevel er dette en nyttig måte å tenke prosessen på, en kan skulle fasene og bruke ulike modeller og begrep for å forstå hva som skjer i de ulike fasene i offentlig politikk. (de første forelesningene vil dreie seg om dette)

Studenter her vil spille en rolle med å evaluere, sette i drift og sette dagsorden i fremtiden. Flere i salen har vært med på policy syklusen, som deltakelse i lokalpolitikk. (for eksempel sykehjemsplasser) Alternativt: datalagringsdirektivet.

De fem fasene er grunnlaget for boka, en gjennomgang av de fem fasene, ulike teorier og analysemetoder for hva som skjer i de ulike fasene. I den midterste kolonnen er det et stikkord for hva som skjer, i kolonnen til høyre hvilke aktører som er med.

Dagsorden: Å formulere hva som problemet egentlig består i. det kan være ulike oppfatninger om dette, om det er et problem, og hva det egentlig består av. For eksempel strømkrisen i Bergen, noe som har dyttet kraftig på problemet med monstermastene, noe som gjorde at det landet hos regjeringen. Problemet gikk så videre til policyfasen, hvor en vurderer ulike alternativ: Landlinjer fra SIVA i Eidsfjord i Hardanger til Hardanger, for videre fordeling. Det andre alternativet var mobile kraftverk på Mongstad, ta det i bruk når det blir strømkriser eller fare for det i Bergen. Problemet med gasskraftverket var at det ville stride mot klimapolitikken, og føre til utslipp. Tredje alternativ: Sjøkabel. Her kjenner vi alle til hva som ble utfallet i første fase: Monstermastene, siden saken ble delegert til NVE og Statnett. ("Monstermaster, brudeferden i Hardanger ødelagt") Iverksetting: Master har begynt å bli bygd. Evaluering: Det var ikke lagt inn noen evaluering, er linjene bygd så er de bygd, selv om det sikkert finnes mange tekniske måter å gjøre det på, så er de der.

Aktørene som har vært inne: I dagsordensfasen, når problemet blir debattert, er typisk media, de definerer problemet, ekspertise i forvaltning og privat sektor. Dette er en åpen fase. Så kommer policy utformingen, hvor en vurderer alternativene, fordi nå er problemet definert. Dette er et mer lukket

system, et subsystem, som i dette tilfellet var i hovedsak Statnet, NVE og olje-og energi dep. Avgjørelsen var den samme gruppen, delegert av departementet. Og, på samme lukkede system, Statnett har oppgaven med utforming. Så evaluering: Her er alle interesse involvert, de kommer på banen igjen. Dette er noen av kjennetegnene i en policy-prosess.

En kan analysere gangen i strømsaken i Bergen, så kan en stille spørsmålet om hva gikk galt i prosessen? Var det valg av virkemiddel? Var det for snevert problemstilling? Hvilke aktører som fikk lov til å komme på banen i det ulike fasene? Mange vil hevde at det var for lite mulighet for andre å komme på banen. En av sideeffektene av saken kan være at saksgangen blir forhandlet, slik at det må gå etter planleggingsloven, og lagt ut på høyring, både når det gjelder valget av traseer og virkemidler, annerledes enn prosedyren i dag følger. Dvs, en systemforandring.

Det kan skilles mellom ulike hovedtradisjoner innenfor studiet av offentlig politikk og administrasjon:

- *Policy analyse (PA)* har ofte en mer normativ innretning, fokusert på virkemidler ikke behov, om virkemiddel er velvalgt i forhold til målet. Så er fokus i analysen om virkemiddel er relevant. Dette har ofte en teknisk karakter, som evaluering ved statistiske teknikker, f eks kostnads-nytte-analyse, risiko-analyse
- Policy studier (PS) dreier seg om *policyprosessen* som sådan, er interessert i alle fasene av policy prosessen, selv om en kan velge å fokusere på bare en fase, som for eksempel iverksetting, forklaringsorientert, f eks hvorfor ulike velferdsstatstradisjoner i ulike land (Wilensky, Esping-Andersen)

1. -'does politics matter?' (Dye o a)

2. -'policy determines politics' (Lowi)

PA er et bidrag i prosessen, PS er studiet av prosessen. Statsvitere vil gå inn og studere om syklusen er fornuftig lagt opp i Hardangersaken, var prosessen lagt opp, ikke i beslutning... var helle prosessen god, mens økonomer vil sjekke om det var behov i det hele tatt, eller om sjøkabler var et bedre alternativ. Statsvitere vil helst uttale seg om prosessen som sådan. Vi er ofte opptatt av å forklare utfall av PS, hvorfor ble det ene valget, hvilket krefter hadde virkning, for å forklare utallet. Statsvitere er ofte opptatt av policy, men også «politics in policy», ”politikken i politikken”.

Et spørsmål som statsvitere har stilt seg er ”does politics matter”, spiller det noen rolle for utfallet av offentlig, har partipolitikk noe å si, eller er det mer grunnleggende forhold som driver politikken? I en del studier på 60 og 70 tallet så det ut som om partipolitikk hadde liten å si. En statsviter som het Dye fant ingen forskjeller mellom republikanerne og demokratene. Tilsvarende studier er gjort i Europa, etter hvert fikk en modeller som viste at politics matter anyhow.

En annen vri på forholdet er spørsmålet som Det er offentlig politikk og valgalternativene i offentlig politikk som påvirker det politiske spillet mellom partiene, det er skillelinjene. Valgene en gjør i offentlig politikk definerer til slutt skillelinjene i offentlig politikk, som skillelinjene i distriktpolitikken eller utdanningspolitikken. Vi kan ikke forstå norsk politikk eller amerikansk politikk uten å forstå hvilke temaer som

Former for policy-analyse: positivistisk fase på 1970 tallet, så var den oppgaven som offentlig politikk primært har er å korrigere markedssvikt. Egentlig så ønsker vi ikke så mye stat og offentlig sektor,

men vi må ha det fordi markedet ikke kan gjøre alt. Det finnes en del situasjoner hvor det offentlige må komme inn. En må forstå når det er markedssvikt:

Positivistisk 1 - fokus på marknadssvikt	
Offentlige gode	Udelelege, uutømmelege (vs private)
Naturlege monopol	f eks nettverksnæringar
Informasjonsubalanse	Produsent veit meir enn konsument
Eksternalitetar	Overvelting av produksjonskostnader
Allmenningens tragedie	Overforbruk av fellesressursar
Sjølvslettende konkurranse	Låge etableringskostnader fører til over-tilbod; spesialtilfelle av allm. tragedie

Offentlige gode som ikke kan deles opp, hvor mitt konsum av ditt gode ikke påvirker ditt bruk. Fyrlykter, om jeg kan nytte godt av en fyrlykt blir ikke andres gode redusert. Den typen gode kan ikke la seg produsere via gode.

Naturlige monopol, som Telenor, NSB, dvs, nettversknæringene som er naturlige monopol, må reguleres ellers får en ublu priser, hvor en kan ta betalt nærmest hva en vil. I Norge er det nærmest umulig å selge vann, men en kan sette hvilken pris en vill om en er eneste tilbyder.

Informasjonsubalanse: Forholdet mellom selger og kjøper av bruktbiler. Tilsvarende som lege/pasient. For at ikke tilbyder skal misbruke sin stilling gjør det offentlige reguleringer, informasjonskampanjer, og også klagenemder, angrefrister, for å informere mot informasjonsubalanse.

Eksternaliteter: Hvor overvelting av produksjonskostnader til uskyldige tredjeparter, typisk er dette miljøkostnader knyttet til utslipp, som dermed blir regulert gjennom konsesjoner.

Allmenningens tragedie: dvs, det er overforbruk av en felles ressurs. Fiskerisektoren har vært veldig plaget av denne, og det er en evig diskusjon mellom reguleringsinstanser og fiskere. Det er internasjonale avtaler som regulerer når, hvor og hva slags fisk for å unngå dette. Et eksempel: er overbeite av rein på Finnmarksvidda, vidda er overbeitet, og kvaliteten går ned, men det er motstand mot reguleringer.

Sjølvslettende konkurranse: der næringer med veldig lave etableringskostnader, hvor det er lett å gå inn så en får overetablering, og en prisspiral nedover som igjen fører til konkurser. Drosjenæringen kan være et slikt problem. Her er det en balansegang hvor en prøver å ta hensyn til publikum. Resturasjonsbransjen er et annet eksempel. En pleier å si: For at et hotell må kunne gå med overskudd må det gå konkurs minst tre ganger.

Former for policy-analyse

Vi har vært inne på teorier angående markedssvikt, men også det er også noe som heter styringssvikt, eller statssvikt. Staten kan også svikte. (forvaltningspolitikk) Tre sentrale typer:

Postitivistisk 2 – fokus på styringssvikt	
Prinsipal-agent-problemet	Informasjonsubalanse mellom 'sjef' og arbeidstakar/utfører
Målforskyving	Byråkratiet utviklar 'private' mål
Sektor-blindskap (silo-effekt)	Sektor-etatar neglisjerer side-effektar

Prinsippene problemet tar utgangspunkt i den typen *informasjonsubalanse* som en var inne for på forrige, men her på offentlig sektor. Mellom sjef og den som skal utføre jobben, hvor den som skal utføre den ofte har mer informasjon enn den som gir jobben, og kan sette en ublu pris. I offentlig organisasjoner finnes ofte kompetansen på bunnen, og det politiske på toppen. Gjennom kontakter av ulik slag kan en prøve å unngå dette. Agency teori, kan en få gode kontrakter. Dette er vanskelig, hvordan skal f.eks en spesifisere hvordan tilsette på en sykehjem gjøre jobben, men en kan måle resultater ved å spørre brukerne om de er tilfredse.

Målforskyving, hvor underorganer utvikler egne mål som er uforenlige med det overordnede. F.eks nav, kasteball – det kan være at en siler vekk de aller vanskeligste, for å få en bedre måloppnåelseskvote. (Dette er et hypotetisk eksempel) Enkelte vil si at offentlig sektor må utsettes for konkurranse, så det blir fornøyde brukere, som direkte anbudskonkurranse, eller indirekte konkurranse gjennom prestasjonsmålinger og sammenligning på tvers av kommuner.

Sektor-blindskap: kan bli en effekt av måle og resultatstyring: En enkelt etat, som sosialsektoren, blir veldig opptatt av sine mål, og bryr seg lite om negative effekter. Om skolene blir belønnet for framgang i matteundervisning så vil kanskje det føre til større frafall blant de som er dårlige i matte, flere faller fra, slik at snittet går opp, så de blir en oppgave for sosialsektoren.

Former for policyanalyse

Post-positivistisk – fokus på argumentasjon, diskurs; Kritiserer pos. PA for teknokrati, manglende demokratifokus. Framhever 'den sosiale konstruksjonen av offentlig politikk' gjennom debatt og forhandling

Problem: mangel på stringent metode for argumentasjonsanalyse?

PA-roller: Rasjonell analyse Rådgiving Argumentasjon Interaksjon Deltaker advokat Prosesstyring

På 80 tallet kom reaksjonen på den positivistiske analysen, den mer diskursorienterte – på 70 tallet var en mer teknokratiske og mindre opptatt av demokratiproblem. Denne retningen framhever det som er kalt den sosiale konstruksjonen av policy problem. (post-positivistisk)

Policy problemer er ikke noe som finnes som "natur fakta", som listen over markedssvikt, policy-problem blir konstruert, de er resultatet av en debatt, og utfallet av denne debatten er ikke gitt. Debatten er en problemkonstruksjon hevder denne retningen. Igjen kan en ta NAV reformen, var kasteballdiskusjonen reell, eller var den unnskyldning for å få gjennomført endringer, var kasteballen et konstruert problem? Seinere analyser har vist at det var relativt få personer som var kasteballer, så en kan kanskje ikke forsvare den store reformen. Kanskje var den egentlige agendaen "flere i arbeid". Annet problem: Er det egentlig noen strømkriser i Bergen? Eller er det slik at Bergenserne sløser eller det er lekkasjer? Eller er mastene der for å kunne eksportere kraft ut av landet? Dette er en debatt, foreleser kan ikke ta stilling, men det er innslag i debatten, en vet egentlig ikke hva som er problemet, det blir først avgjort i en policyformuleringsfase i følge skjemaet tidligere. Det er sosialt konstruert, på samme måten som andre samfunnsproblem.

Forfatterne i boka prøver å komme rundt kontroversen ved å si at de som driver med PA og PS kan ta på seg mange roller. Det å lage harde økonomiske analyser som bidrar til PU er ikke den eneste rollen. En ting er rasjonell analyse, som kan være det beste virkemiddelet for å nå et mål. Andre er rådgivning, argumentasjon (levere argumenter) delta, koordinere interaksjonen mellom forskjellige

aktører (staten setter end tverrdepartementelle arbeidsgrupper for policy utforming), deltaker advokat – hyrt inn av NU for å kjempe mot monstern master eller NVO for å kjempe for, det er mange roller som en kompetanse i policy- utforming kan gi grunnlag for. En del av disse kan også kreve diskursiv kompetanse.

Problemet som også forfatterne anerkjenner er at det er vanskelig å finne veldig klare metoder for argumentasjonsanalyse, diskursiv analyse er mer ”løs i fisken” enn tidligere nevnte typer analyse.

Former for Policy-Studier (PS)

Teori	Analyse-einingar	Problemstillingar
Public choice Buchanan, Niskanen, Downs	Nytte-maksimerande individ	Rent-seeking, free-riding, political business cycles
Klasse-analyse Marx, Poulantzas	Kollektiv i interesse-konflikt	Grenser for offentlig politikk
Pluralisme Bentley, Lindblom	Gruppe-interesser i konkurranse	Lobbyisme, press-grupper
Korporatisme Schmitter	Organiserte interesser	Interaksjonen stat-organiserte interesser
Ny-institusjonalisme March & Olsen DiMaggio	Reglar, normer, symbol	Politisk, institusjonell stabilitet
Etatisme Weber, Skocpol, Przeworski	Statstradisjonar, -variantar	Statsstruktur formar policy-val

Endel av disse merkelappene er vært inne på tidligere, for å framheve hvordan de ulike tradisjonene bidrar til de ulike fasene i policy studier. Public Choice f.eks: Downs: Å nyttemaksimere individet, vi er alle interessert i få mest mulig ut av det vi står ovenfor. I rødt er det en del eksempler på problemstillinger som springer ut av denne tenkningen. Hvordan kan vi få kontroll med kraftprisen når en har en nettverksnæring som har et naturmonopol: Den må reguleres kraftig, som vi har vært inne på tidligere har en fri konkurranse på kraftprod, men distribusjon via nettselskap er kraftig regulert og overvåket av tilsynet. Problemet som Niskanen og til dels Downs har sett på er ”rent-seekers” i offentlig forvaltning, som ønsker å ta nytte av naturressurser med enerett. Disse finnes også i offentlig sektor, enhver byråsjef ønsker seg flere ansatte så en får mer i stønad. Det er en innebygd tendens til vekst i offentlig sektor. Hvem skal betale svevebane til Fornebu? Boligbyggingen der har gått i stå, Dette kan analyseres som et free-riding problem, der ingen vil betale for et offentlig transporttilbud. (Det skulle komme en svevebane fra Lysaker til Fornebu, siden nettet vestover var overbelastet. Men, beslutningen satte seg fast mellom stat, Oslo fylkeskommune, Akershus og Bærum. Alle sier at de andre skal betale, konsekvensen er at når det er et arrangement på Fornebu arena så står trafikken stille, og boligbyggingen står stille til dels fordi Bærum kommune ikke vil tillate utbygging før offentlig kom. Er på plass) Det mangler den overordnede instansen som kan komme inn for nærmest å kommandere den offentlige – eksempel på styringssvikt.

Politiske sykluser er lansert som et alternativ til markeds-sykluser. Når det er gode tider er det veldig etablering av hus, når det er dårlige tider går luften ut, halvparten av eiendomsmeklerne går konkurs. Det er de som hevder at det er en tilsvarende vekst i valgør, en politisk markedsyklus. Blant annet er disse politiske markedsyklusene gode på å drive offentlige prosjekter. Men, om det først er kommet

inn på et budsjett blir det værende. Dette er eksempler på problemstillinger inspirert av public choice theory. (Mange av disse på BI og på instituttet)

Klasse-analyse, Marx og Poulantzas (glanstid på 70 tallet). Analysetemaet er kollektiv interessekonflikt, en ser utfallet av offentlig politikk som et resultat på grensene av politikken: Staten er ikke annet enn borgerskapets eksekutiv komite, mot arbeiderklassen. Det er kapitalkreftene som står bak. Dette definerer at staten fører en politikk som vil gå ut over grensene til offentlig politikk. Spådommen til Marx var at med tiden og det kommunistiske samfunn ville staten forvitte, det var ikke bruk for den. Problemet med denne modellen var at etter hvert førte staten politikk som opplagt var i arbeiderklassens interesse? Hvordan forklare dette innenfor Marxs tanker med klassekamp? Poulantzas har prøvd å nyansere klasseanalysen – kapitalklassen har to interesser: Å bestå (og må dermed vernes mot seg selv, en må regulere kapitalklassen for at den skal bestå). Med finanskrisen så må en nesten si at P har et poeng, kapitalen trenger regulering. Det andre oppgaven er produksjon av arbeidskraft og utvikling av arbeidskraft, og det er det velferdsstaten tar seg av.

Pluralisme er den rake motsetning mellom klassesdelingen til Marx. Her er samfunnet består av masser av konkurrerende interesser, hvor noen kanskje er mer effektive enn andre, det er ingen kontrollerende interesser, men alle har interesser av å få hjelp av staten eller den på sin side. Noe som har vært oppe i det siste er hvor Fuglum, hvor en vara-representant for Sp har tatt seg jobb i First-house (et konsultantselskap). Er det noe i Stortingets regelverk som sier at en ikke kan ta denne jobben? Stortingspresidenten (Andersen) sier at det kan være et problem, siden en ikke kan vite hvilken side Fuglum sitter på. ("Vag syensing er en ikke interessert i") Hvorfor er saken interessant? Den viser at lobbying er interessant, mange har skaffet seg et levebrød ved å drive med lobbyvirksomhet, så mange må tro at dette har en effekt. Dette er altså en måte hvor dette fenomenet som pluralistene fokuserer på faktisk har fått innslag i Norge. Det ander er at det Terje Andersen er opptatt av er ikke å avvise alle former for lobbyisme, Stortinget er åpent, det TA er opptatt av er det som ligger i perspektivet til Pluralismene, det skal ikke være slik at det er privilegert adgang til Stortinget, hvor en kan påvirke Stortinget via bak-kanaler som en kan påvirke det på. Det er hensynet til lik konkurranse som en ser.

Korporativisme. Fokus på det fast organiserte sambandet mellom interessene og den offentlige politikken. De hevder altså at i en del samfunn, som i Norge, så er det enkelte samfunnsinteresser som har en privilegert tilgang til offentlig politikk via fast organiserte prosessene. Et eksempel er forhandlingene om pensjonsreformen. Hvorfor er det et problem? Flere eldre og færre arbeidstakere, det har vært en tendens til tidlig pensjonering det siste 10 året. NHO mente at reformen var i fare pga LOs spesielle kontakter med Ap, som kunne hindre den innstramningen som burde komme i sterkere grad.

Etatisme: her legger en vekt på statstradisjoner. Poenget er at statene i Europa, her er det ulike tradisjoner. I disse statene blir beslutninger tatt med ulike stilarter. En berømt inndeling er stater preget av majoritetsstyre, og konsensusstyre. (Majoritetsstyre i Storbritannia – springer ut av topartisystem og valgsystem. Er preget av en sterk sentral makt, hvor statsministeren nesten kan diktere) Dette er til forskjell for Sveits, hvor alle partier er representert i regjeringen. Nederland ikke en fullt så vid representasjon, men har en tradisjon om å forhandle seg fram til løsningen. Disse tradisjonene gir utslag i ulike måter å gjøre politikk på: UK mer konfronterende stil, Nederland mer forhandlende. I konfronterende land, så kan en forklare politikk og politikkvalg ved å se på hvilket parti er det som har flertall i parlamentet, hvem har presidenten? Til forskjell fra kompromissland hvor en må følge prosessen og gangen om (kanskje) å kunne forutsi beslutningen. I Norge er vi nærmere konsensus.

Ny-institusjonalisme: En tradisjon hvor navnet indikerer at en legger stor vekt på institusjoner og institusjonelle rammer. Regler, roller og symboler er viktige. En normativt og kulturelt inspirert tradisjon. March & Olsen - Norsk grunnlovskonservatisme. Det tilnærmingen er særlig opptatt av er å gi en forklaring på hvorfor det er vanskelig å forandre offentlig politikk, selv etter at institusjoner har utspilt sitt formel. Som den norske grunnlovskonservatismen, det kom regler om parlamentarisme først inn 123 år etter at det var en realitet. Også opptatt av symboler, som Sp – ”Lys i alle glas”, en ønsker å få mer næringsaktivitet i distriktene, få folk til å flytte heim. Dette er symboler. Et annet spørsmål er Skal regler eller... Dette er muligens et tvetydig eksempelvalg, en kan si at Bjarne Håkon Hansen har fulgt reglene om karantene i 6mnd ved å ta en jobb i et kommunikasjonsfirma. Her er et det et skisme mellom regler som BHH har fulgt på punkt og prikke, og uformelle regler om at en statsråd ikke skal følge kapitalinersser, og i alle fall ikke ta jobber for institusjoner som er i mot regjeringens politikk (som å legge grenser for hva private barnehager kan gjøre. Her er det en privat organisasjon som..) Hvordan regler og normer former institusjoner. Som regle er de veldig motstandsdyktige mot endringer, men det kan vær emed på å forklare konflikt om politikken.

Læreboka prøver å oppsummere denne gjennomgangen med et par firefeltstabeller som ikke er helt enkle å forstå. (Med norske ord) Howlet, s. 84 For det første prøver de å få inn den diskursive vendinga, gjennom det å å fokusere på policy regimet. Dette er en varig konstellasjon av ideer og aktører, varierer fra *jerntriangler til saksnettverk*. Institusjonalistene: Politikk har ofte en varig kvalitet, men det kan skje endringer, som hvordan regler for kraftforsyning gjøres. En fokuserer på regler. En bygger policy regimet. Har vi få ideer og et dominant idesett så har en et hegonomisk ”debattunivers”, kanskje kan den norske matpolitikken være et eksempel på dette, alle vet at vi ville få lavere matvarepriser om vi hadde fri import, men det er tverrpolitisk enighet om. Det motsatte: Det kaotiske fellesskap, som klimapolitikken, hvor det er mange oppfatninger. Kanskje er det et flertallssyn på CO2 at menneskeskapt viktig årsak til global oppvarming, men det er mange

Diskursfellesskap (ide-dimensjonen)

		# idesett	
		Få	Mange
Domi- nant ide- sett	Ja	Hegemonisk fellesskap	Fragmentert fellesskap
	Nei	Polarisert fellesskap	Kaotisk fellesskap

oppfatninger. Klimakonferansen sist vinter er et godt eksempel på dette, interessene og ideene om hva som er årsakene og hva som er bra virkemiddel er veldig delt. De to andre blir fylt av seminargruppene.

Policy nettverk (aktør-dimensjonen)

		# medlemmar	
		Få	Mange
Dominant aktør	Stat	Statskorporatisme	Statspluralisme
	Siv. samf.	Samf. korporatisme	Samf. pluralisme

Policy nettverk: Howlett s.85.... Statskorporatisme: Er en institusjonell struktur hvor det er få medlemmer og staten er dominant, som landbrukspolitikken, her er de en org bondelaget, som forhandler med staten på vegne av bøndene. Motsatsen, samfunnpluralisme, med mange aktører som transportsektoren. Staten har en rolle her, men. Stat. Mange. vi har fått mange ombud, som likestillingsombud, barneombud osv poenget med disse er å la aktører i staten kunne kritisere andre aktører i staten.

03: Offentlig politikk: Fra dagsorden til vedtak

2010-09-06

Vi går videre med læreboka, og utgangspunktet, referanserammen for denne forelesningen er policysyklusen, inndelingen av offentlig politikk i faser, fra den første agendasetting, til den siste evaluering og eventuelt endring av politikken som resultat av evalueringen. I dag skal vi gå gjennom de tre første fasene. Formålet er å gi innsikt i teorier omkring de ulike fasene, og det som skjer i dem. Kunnskapstesten ("eksamen") er å kunne gjøre greie for hva som er de sentrale problemstillingene som de ulike teoriene og modellene kaster fram for de ulike fasene, hvilke sentrale problemstillinger som blir nøstet fram.

Fase 1: Dagsordenspolitikken / agendasetting

En agenda eller dagsorden er en slags liste over aktuelle problemstillinger som står i kø for å komme inn på og videre på den offentlige dagsorden. Det er en metafor, det er ikke noe oppslag på Stortinget om hva den er, hvilke saker den gjelder. Det er en metafor over problemstillinger som i en gitt periode er de som har en status av å være anerkjent som saker det politiske systemet bør ta seg av. Dette er et antall saker. Det som har utfordret forskere og teoretikere i policy prosessen er å komme fram til en forståing som gjør at enkelte problemer får status som brennende spørsmål som politikerne bør ta seg av, mens andre spørsmål blir neglisjert. Andre spørsmål kan være inne en stund, så gå tilbake. Det er denne prosessen som løfter fram problem i det offentlige. *Agendasetting, det å gjøre noe til et problem*, det er ulike teorier gjennom de siste 20-30 år har fremhevd ulike tilnærminger.

I starten av forskningen, på 60 – 70 tallet så ble forskerne slått av parallellitet i problemstillinger, eller i politiske spørsmål som var på agendaen i ulike land, eller på tvers av delstater i USA. Den første forskningen mente å kunne slå fast at offentlig politikk kom på agendaen som et resultat av de objektive sosiale problem som politikerne måtte ta stilling til. Dette var "*objektive problemer*" som presset seg fram, resultater av de almene samfunnsutvikling, av moderniseringen, *sosialøkonomiske forhold/determinanter*. Framveksten av industrisamfunnet var en omveltning på tvers av landene, som gjorde at det gamle tradisjonelle sikkerhetsnett, familie, slekt og familie var ikke nok, velferdsstaten vokste fram på tvers av landegrenser, politiske system og styre. Med visse variasjoner, men en så for seg en konvergens. Også i våre dager kan en finne trekk for denne tilnærmingen, som pensjonsreformene på bakgrunn av eldrebølgen som gjelder mange land. Den såkalte forsørgningsbrøken er stigende. Dette regnes som en uholdbar situasjon i det lange løp, en kan ikke heve skattene i det uendelige. Dette er et problem i "pay as you go" med skattefinansierte pensjoner land, men ikke så mye i fondsbaserte land som Tyskland. (Selv i Tyskland er staten en bidragsyter). Ojleformuet ("pensjonsfond utland") er egentlig et eksempel på dette – Norge er her i en lykkelig situasjon. Poenget er at nokså likeartede reformer blir innført i land etter land i Europa. Ett poeng for de som sier at staten, offentlig politikk, er svaret på de store tingene som trenger seg fram.

Konvergensteorien = velferdsstaten vokser ut av industrialisering, urbanisering mv

Men, så har vi de som sier at dette er for enkelt, selv om det er fellesnevner er det tross alt variasjonene, og det er disse som er interessante, hvorfor er ikke alle landene like? De som står for et slikt syn vil for eksempel se på forskjell mellom Norge og Tyskland når det gjelder pensjonsreformer etter 2000. (I Norge var det i 2009) Resursavhengighetsteorier sier at en også må få tilgang til ressurser, men de norske pensjonsreformene er betraktelig mer generøse enn i Tyskland, da må vi ta hensyn til resurstilgang, og da kommer oljefondet inn i bildet som en forklaring på hvorfor en er mer

snille med pensjonistene i Norge enn i Tyskland. *Ressursavhengighetsteorier* sier at en må ta høyde for tilgang til ressurser. *Ressursavhengighet = samfunnsproblem + ressurser --> variasjon i offentlig politikk*. Denne kan forklare forskjellen mellom Norge og Tyskland. Men, reformer, politisk politikk er ikke bare svaret på de store og langsiktige utfordringene i samfunnet, som eldrebølgen kanskje kan sies å være, det er mye politikk som har en mer kortsiktig innretning, som svinger fra år til år eller valgperiode til periode. De som studerer "*political business cycles*" (*markedssvingninger*) oppfatter politikken og den politiske debatten som et marked, en kan se på de enkelte partiene som et firma som prøver å maksimere inntekter og politikk (altså stemmer, som er politisk kapital som kan gjøres om til makt). Dette er kanskje ikke noen veldig oppsiktsvekkende ord, siden en har et ord, "valgflask", som dukker opp i forkant til valget. "Folkevisdommen" som blir utvist i valgflasket blir ettergått av forskerne, og de viser at en har en tendens til at budsjettet går opp i valgåret, da kommer også de store løftene en kanskje angrer på i etterkant, "månelandinger" og "varme måltider til alle skolebarn". Om en er i posisjon kan en i alle fall prøve seg. Det har sikkert også vært slike vurderinger i forkant av budsjettet, som blir det budsjettet som blir styrende før neste års kommunevalg. (Budsjettet blir lagt fram i oktober) Poenget her er altså at valgår, politiske markedssykluser er en av syklusene som kan være med på å styre agendasetting.

Sosial konstruksjon av problem: Dette er noe mer komplisert, og vanskeligere å verifisere. At agendasetting er et resultat av sosialt konstruerte, sosial konstruktivistisk teori om offentlig politikk. Den snur opp ned på utgangspunktet (offentlig politikk som svaret på objektive problem, ala. Eldrebølgen), nei sier konstruktivistene. Offentlige problem er skapte (noen vil si kunstige) problem. Og dermed er det også *idekraft, og evne til å formulere ideer og problem* på en slående måte som vil være avgjørende for hva slags problem som kommer på dagsorden. Har en problemfokuseringsevne, er en en god retoriker så ha ren gode sjanser til å påvirke offentlig politikk. Men, utgangspunktet må en spørre "hva er et problem" en observasjon koblet sammen med en verdi, som av en samfunntrend (obs) så når denne blir koblet til en verdi blir den et problem. Men, disse to forholdene, som samfunntrenden som kanskje kan måles via statistikk, og verdi er en annen type, disse kan kobles med mange ulike verdier, og hva slags verdier den blir koblet med har betydning. Fattigdomsproblemet for eksempel, det blir hevdet av vi har et slikt et. Om det er noen som har vært utenlands vil kanskje si at det er rart å kalle det en ser i Norge fattigdom. Men, problemet er en observasjon basert på inntektsfordelingen, og den kan være mer eller mindre skeiv i statistisk forstand, som Ginni indeksen, som viser hvor skeiv eller jevn en fordeling er. Pluss, en må koble det med en verdi viktig i Skandinavia, egalitære verdier, vi reagerer om folk er for ulike, vi foretrekker at folk har noenlunde like og jevne levevilkår. *Diskursteori og 'framing' er ideologiske briller som former problembildet*. I andre samfunn plager det ikke så mye om noen er ekstremt rike andre ekstremt fattige. Dette kan være uttrykk for fatalistiske eller liberale verdier. Dermed blir ikke fordelingen et problem. Det er koblet sammen med en verdi at det blir et problem. Det er ikke sikkert at dette er et veldig velvalgt eksempel, siden det er så innebygd i oss i Skandinavia, men det er verdien som skaper fattigdomsproblemet vil konstruktivistene si, det er ikke inntektsfordelingen. Ta utkantproblemet, en observasjon av fraflytting fra bygda til byen, med skeiv skjønn og aldersbalanse. Dette er en statistisk tendens, men det er koblingen til "det skal være lys i alle glass" sier Navasete, minster for distriktspolitikk. Det er denne koblingen som skaper problemet. Sverige har hatt en enda sterkere fraflytting, på 50 og 60 tallet, men en snakker ikke om dette som et problem, selv om en har enda færre i distriktene. Et annet eksempel: Barnepass politikken kan en snu problemstillingen opp ned. I Norge har vi barnepasspolitikk, der målet er full barnehagedekning med prisgaranti, så er spørsmålet, hva er problemet som politikken er

svaret på? Hvordan har problemdefinisjonen blitt til, hvem har definert problemet? Foreleser vil ikke svare på dette.

(Her var det en slide om agendasetting som resultat av multivariate faktorer. Dette er ganske enkelt der en kobler sammen analyser av objektive faktorer med ressursavhengighetsteori, og gjør regresjonsanalyser med mange faktorer for å forklare politikken. En prøver seg både med politiske ideologifaktorer, og mer objektive mål på samfunnsutfordringer. Et forsøk der en trekker inn både politiske faktorer og objektive bakgrunnsfaktorer for å forklare forskjeller i politisk dagsorden. Ikke så veldig teoretisk interessant i følge foreleser. Foreleser har allerede sagt ”legg merke til hva som blir framhevet på forelesningen”)

Teorien om policy windows

Dette er en teori som vi skal behandle litt mer i detalj. Det er den mest utbredte teorien om hvordan saker kom på dagsorden. Først og fremst fremhevet av Kingdon. Dette er en spesialteori, men kanskje en av de mest utbredte for å forklare agendasetting i dag. *Hans utgangspunkt er en observasjon av at politiske prosesser ofte blir drevet fram av smågrupper, kanskje en enkeltperson, som er ”policy entrepenører”, de har en ide til en ny politikk som de prøver å få inn på dagsorden. Men, slike ideer og smågrupper finnes det mange av, og det er et generelt spørsmål om en del heldige sammentreff og om de klarer å få til om denne ideen kommer på dagsorden. Det å få det til er et sammentreff mellom ide, løsninger, og politikk:*

- Problem – konkurrerende ideer om hva som er et problem
- Løsninger – konkurrerende ideer om hva som er gode løsninger
- Politikk - konkurrerende interessegrupper, politiske parti

I samfunnet er det en strøm om konkurrerende ideer om hva som er et problem. Ideer kan være sosialt konstruert, løsninger er konkurrerende ideer, og en politisk prosess av partier og lignende. *Disse strømningene fungerer uavhengig av hverandre, men når de blir koblet sammen blir det et policyvindu, en mulighet for å skape politikk. Denne kan være bevist skapt. Eksempel fra el-forsyningspolitikken ca 1991.*

Dette blir diskutert i en av artiklene, og i den første forelesningen. For det første skjedde det en omdefinering av problemet. Problemet var at politikken var at det var et skifte fra ”for lite integrasjon” til ”for lite konkurranse”. I utgangspunktet prøvde en å få til vertikalt integrerte kraftverk i hvert fylke, som sto for produksjon og distribusjon. Tanken var at det var for mange små kraftverk, som ikke hadde nok ressurser til å modernisere nettet. Den konkurrerende definisjonen var at det var mangel på konkurranse, som skapte både prisvariasjoner og mangel på modernisering. Løsningen var å gå vekk fra integrasjonsstrevet som flere regjeringer hadde stått for (her gjorde kommunene motstand) Det ble også via lov-veien pålagt eierne å splitte opp, slik at produksjon og distribusjon. Produksjon skulle konkurrere, distribusjon ble sterkt regulert. Overgang fra.. Forandringer både når det gjelder problemdefinisjon og løsning. Bakgrunnen var et regjeringsskifte som ga en gruppe av policyentreprenører med utgangspunkt fra Norges Handelshøyskole i Bergen adgang til statsrådene for å fremme sine definisjoner og forslag til løsningen. Denne gruppen arbeidet i det skjulte i ganske kort tid, før de la fram sitt forslag til løsning, som de fikk Stortinget med på. I etterkant hevder enkelte at Stortinget ikke skjønnte hvor radikalt det var, de klarte å utnytte det policyvinduet som oppsto i sammenheng med et regjeringsskifte.

Typer av policy-vindu:

- Rutiniserte (f eks st. meldinger)
- Skjønnsdrivne (f eks spm i Stortinget)
- Spill-over (kommunesamenslåing utløyer nye vegsamband, tunneler)
- Tilfeldige (konstellasjon av aktører, jf lokalisering av tilsyn)

Policy vindu kan oppstå på flere måter. Innledningsvis er det gitt inntrykk av at det er nye aktører som jobber litt i det skjulte. En del policy vinduer er rutine, som stortingsmeldinger. Det er slik at regjeringa legger frem med regelmessige mellomrom ”policy rapporter”, i form av stortingsmeldinger. Dette er en fast anlednign til å sette nye problemer på dagsordenen, både for regjeringen som legger fram meldingen, men også for andre partier og aktørgrupper som også kan delta i den offentlige debatten. Læreboka snakker om ”skjønnsdrivende”, der aktørene selv kan bestemme seg (?). En stortingsrepresentant kan stille spørsmål i Stortinget, når det er et passende øyeblikk, kanskje om en statsråd har tabbet seg ut, det blir et policy vindu for de som har noe å si om asylpolitikken, eller de kan sende en hilsen hjem med å spørre om en sak spesifikt i sitt fylke. Om slike spørsmål fører til noe er et annet spørsmål. Spillovers er en måte spørsmål kan komme på dagsorden, hvor kommunesammenslåinger kan skape krav, hvor kommuner har blitt spurt om å utgreie om det ville lønne seg å slå seg sammen med andre kommuner. Kommuner pleier å være flinke til å koble slike spørsmål til ønsker, som ”det blir for langt å kjøre til nabokommunen, om vi får tunnel skal vi vurdere det seriøst”. En del policy vindu oppstår også via tilfeldige prosesser, fordi aktører kommer sammen. Om en skal forstå lokalisering av tilsynene, da Norman var statsråd i FAD, om hvor tilsynene blir lokalisert, så kan en gjøre det i lyset av hvem som var interessert. En del kommuner kom med tilbud om gratis lokaler, subsidierte leiligheter, om de bare ville komme til vår kommune. Antageligvis kan en forstå det utfra dette, en slags ”tilfeldighetslogikk”. Inspirert av teoretikere som March & Olsen. (kommer seinere)

Hvordan påvirke ”policy monopol” og bryte «agenda-eigarskap »

Med utgangspunkt i teorien kan en også få gode råd om hvordan en påvirker. En del av forklaringen til hvorfor spørsmål ikke kommer på dagsorden er policy-monopol, på en måte motsatsen til policy vindu. Monopol er hindringer for at ny politikk kommer på dagsorden. Det er tenkt to strategier for å bryte agenda-eierskap:

- *Mobilisering av mer publisitet om saken.* Der en sak går fra en lokal sak til nasjonal sak, ”allmengjøring”. Monsternastene i Hardanger illustrerer dette veldig godt. *Dette ble ganske effektivt gjort om fra en lokalsak til en nasjonalsak*, Hardanger er ikke bare et distrikt i Hordaland, det er et nasjonalt ikon, synet på det vakre urørte Norge, brudeferden i Hardanger. (Det berører den nasjonale identiteten, noe som førte til en mobilisering og allmengjørling.)
- *Institusjonsforming: endre etablert saksgang, eller institusjonelt 'eierskap' til saken.* Dette er en annen måte å påvirke på – monsternastene er et annet eksempel. Saksgangen var relativt isolert, under energidep til NVE som igjen bruker statskraft som utførende. Dette er et lukket kretsløp. En av de varige virkningene av denne saken kan være at den vil gjøre at miljø og kanskje andre samfunnsinteresser koblet inn tidligere.

Mulig spørsmål: Drøft utviklinga i ”Hardangersaka” i lys av disse strategiene!

2: Policyformulering – policy fase 2

Dette er fasen hvor en *vurderer alternative løsninger/virkemidler for å løse et problem definert i agendafasen*. I denne fasen er det en vurdering av alternativer som er i fokus. Denne vurderingen kan gå gjennom flere faser:

- Vurdering – oversikt over mulige løsninger
- Dialog – debatt med innsiktsfulle aktører om mulige løsninger ; prega av meningsbryting
- Formulering – utarbeiding av tentativt forslag, konklusjon
- Konsolidering – konsensussøkende etterfase

Først må beslutningstakerne skaffe seg oversikt over hva som finnes av alternative løsninger, slik at det skjer en dialog med de som har greie på de ulike alternativene, så er det å utarbeide et tentativt forslag, som kanskje blir luftet i det offentlige rom, og en regjering vil legge vekt på at det handlingsalternativet de faller ned på har støtte fra viktige grupper, i alle fall faggrupper. De vil i alle fall prøve å beskytte seg mot at en faggruppe plutselig dukker opp og sier at dette ikke vil skje. De sender da typisk ut forslag til handlingsalternativ, også etter at de tentativt har bestemt seg, på høring. Disse kommer også ofte til uio, om vi har alternativ, eller en blir invitert til konsensuskonferanser, med debatt om handlingsalternativ.

Virkemiddel (policyinstrument) IMPO (NATO)

Et sentralt fokus i slike vurderinger – utgangspunktet for vurderinga må være en oversikt over hvilke handlingsmuligheter alternativer, virkemiddel, som det offentlige har til disposisjon for å gjennomføre en politikk. Om en ser på det samla statsapparatet, alle organene fra tilsyn til kommuner, fyrvesenet, osv, et nesten uendelig tall av instanser og oppgaver, da kan en miste oversikten, og si at det er et villniss av offentlige tiltak men, når en ser nærmere etter på hva som finnes av virkemiddel så kan en si det ikke er så mange. Christopher Hod sin klassifisering. Den klassiske tredelingen som en kan finne i mye litteratur er 3P (penger, pisk eller preik – en kan ilagge et gebyr, pisk er å forby noe, preik er å informere og overtale). Denne tredelingen går igjen her også:

Type	Eksempel	Problem
INFORMASJON	Info-kampanje, prestasjonsindikatorar, utgreiing/gransking	Er problem-eigar mottakeleg for info?
MYNDIGHET	Regulering, sjølv-regulering, rådgivingsorgan	Transaksjonskostnad, 'capture'
PENGAR	Subsidiar, disinsentiv, interesse-finansiering	Subsidiejakt
ORGANISERING	Direkte-produksjon, forvaltningsselskap, kvasi-selskap, partnerskap, frivillige organisasjonar, markedsregulering, omorganisering	Balanse mot omsynet til direkte politisk kontroll

Informasjon – preik. Informasjonskampanjer, utredninger.

Myndighet – pisk. Bruk av autoritet, styremakt, regulere noe.

Penger – subsidier, insentiv, osv.

Organisering – dette er det nye, lagt til av forfatterne, inspirert av Hod.

(Her er det en anstrengt ordbruk på engelsk, kanskje for å få et akronym som er lettere å huske.)

Forfatterne hevder at en kan få det meste av offentlig politikk under disse fire. En statsråd, en ordfører, en rådmann kan velge mellom disse. Her er det noen mer konkrete illustrasjoner:

Informasjon: ”Bruk bilbelte”. Om en er ute og kjører vil en se kampanjer for dette, eller mot røyking, eller bedre kosthold. Karakterer i skolen er også en prestasjonsindikator på hvor god skolene, snittkarakterene på videregående skoler blir brukt som prestasjonsindikatorer for når en velger seg skoler. Det finnes en hjemmeside som heter ”bedrekommune.no”, der finner en massevis av slike prestasjonsindikatorer for kommuner på forskjellige områder. Det finnes også slike om sykehus og deres prestasjoner. NOUer er også dette.

Myndighet: Røykeforbudet på restauranter er et eksempel på regulering, og et eksempel på at det virkemidlet som ble brukt, informasjonskampanjer, ikke førte fram, så en brukte mer drastiske verktøy. Rådgivningorgan, som likestillingsnemda, som gir råd om likestilling, på et område hvor en ellers har ganske begrenset med virkemidler.

Penger: Paradeeksempel på bruk av penger for å fremme politikk er landbruket, som koster ca 14 milliarder i året, både for å opprettholde en trygg matpolitikk, og lys i glasa. Piggdekkavgift i Oslo, det koster penger, 14-1500kr i året, og en må ha oblat om en kommer utenbysfra. Bakgrunnen er svevestøvet, som skaper dårlig luftkvalitet, om vinteren har osloluften dårlig luft. Piggdekkavgiften har medvirket til at 70% av bilene går uten piggdekk. Etter to år fant en ut at det hjalp så mye, og en tok vekk avgiften, med det resultat av folk la om til piggdekk igjen, to år seinere ble den innført på nytt. I løpet av de siste 5 årene har vi dermed hatt et ufrivillig eksperiment med bruk av insentiv, og sett hvor effektive slike insentiv kan være, både når en innfører og tar det vekk. Interessefinansiering, u-hjelp – det at vi finansierer frivillige organisasjoner som tar på seg oppgaver i u-hjelpe, som norsk folkehjelp eller røde-kors.

Organisering: Dette kan skje på mange ulike måter, og er populært, siden det er billig. Direkteproduksjon er ett handlingsalternativ, noe som skjer i stor grad via kommunene (i hovedsak, personretta i alle fall, med unntak av sykehus, som var fylkeskommunale og nå er statlige). Forvaltningsselskap er en annen måte (Enova – for enøk tiltak), som er organisert som et halvveis frittstående foretak, og får ganske midler av regjeringer, bla for å bygge vindmøller. Offentlig Private Partnerskap (vei) – her er det et press fra opposisjonen for å få til dette for bygging av infrastruktur, ved å fullfinansiere dem og bygge dem på en gang, i stedet for å klattebygge pga Stortinget bare kan tildele penger for ett år av gangen. Men, vi har OPP i forskjellige situasjoner, men regjeringa har holdt igjen i samferdsel. Matmarkedet er strengt regulert (importrestriksjoner, så landbruket får levlige rammevilkår i Norge), sykehusreformen i 2002.

Dette er eksempler på virkemiddel. Diskusjon: Fanger disse fire virkemidlene opp alternativene, eller er det noe som faller utenfor disse kategoriene?

En kan i alle fall huske disse om statsråden spør om hvilket virkemiddel som passer til hvilken politikk.

Virkemidlene er ikke uten problemer, alle har sine problemer. Her en oversikt over hovedgrupper av problemer:

Informasjon: Er problemeier mottakelig for informasjon? Røkeproblemet er illustrerende. Antageligvis vet alle nordmenn at røyking er skadelig, men de er likevel ikke mottakelige for informasjon, den har ikke ført merkbart til nedgang i røyking. En må stille kontrollspørsmålet: Når vi fram? Er de mottakelige?

Myndighet: Et klassisk spørsmål om regulering, er transaksjonskostander. Ofte så koster det mer enn det smaker, som at vi betaler bompengavgift, som skal gå til finansiering av nye veier, eller har et miljøformål. Det blir diskutert tidsavrenset bompengavgift i store byer så det blir ekstra dyrt å kjøre inn når det er mest køer. Men, slik veipricing, det å innkreve bompenger krever penger, det kan være billigere med offentlig støtte. Utflytting av tilsyn står også – flertallet av personalet, opptil 70% ble ikke med på lasset når de flyttet. ”capture” problemet er en annen form for kostnad med regulering. Det kan bli for nære koselige forhold mellom de som regulerer og de som skal reguleres. Det var dette som i utgangspunktet var formålet med utsetting av tilsyn, som jernbanetilsynet ut av NSB, det ble for tette forhold. Dette var også tanken med å flytte ut tilsynene fra Oslo.

Penger: Subsidiejakt kan bli resultatet, en blir mer interessert i subsidier enn den opprinnelige virksomheten. Norsk Folkehjelp, som ble opprettet for å fungere i Norge, ble veldig opptatt av å hente inn penger for å drive med u-hjelp.

Organisering: En del omorganisering i det offentlige har blitt preget av new public management, med mer indirekte styring gjennom prestasjonsinduktorer, og avstand til det politiske. Dette går på bekostning av muligheten til direkte politiske inngrep. Klassisk debatt med NPM. En mister muligheten til å være mer hands-on, om en ønsker om at politikerne skal være informert om dag-til-dag hendelsene er kanskje ikke NPM tingen.

Varianter av policyformuerling

Denne plansjen representerer forfatterens avrunding av drøftingen av virkemiddel, og når ulike typer virkemiddel blir brukt. Når passer ulike virkemiddel (her er det en feil på plansjen i fronter, forleser har byttet om ja og nei)

		Tilgang for nye <i>aktører</i>	
		<i>ja</i>	<i>nei</i>
Tilgang for nye <i>idear</i>	<i>ja</i>	Lukka system: VM-justering innan eksisterande regime	Resistent system: eksperiment med nye VM innan eksisterande regime
	<i>nei</i>	Konfliktfylt system: Reform utan nye VM	Åpent system: Policy-fornyng; nye VM

Problemstillingen her er: Når er det sannsynlig at en får endringer? Dette kan sammensettes langs to

dimensjoner: Horisontalt, gir systemet tilgang for nye aktører, er det lett eller vanskelig for aktører å få tilgang? Det andre spørsmålet er om det er tilgang for nye ideer. Dvs, hvor åpent eller lukket er systemet, dette er kanskje det mest interessante spørsmålet. I et lukket system er det vanskelig for aktører å komme til, en får bare marginale justeringer innenfor et policy regime. I et åpent system så ligger det til rette for nye virkemiddel. Så kan en ha to andre alternativer, i et resistent system er det tilgang til nye aktører men ikke nye ideer – i en periode hadde vi et slikt system i Norge, hvor en hadde firkommuner som kunne prøve ut alternative virkemiddel i policy sektorer, de kunne søke om dispensasjon (det var motstand mot å gjøre det på statelig nivå, men for kommuner var ikke så farlig med.) Et konfliktsystem er et system hvor ideer blir avvist.

3: Vedtaksfasen - Policy-fase 3

Her er det valg mellom handlingsalternativer. I forrige fase var det vurdering av alternativer. Nå er vi i beslutningsfasen, der vi faktisk skal velge mellom alternativene. *Hvorfor valgte en monsternmaster framfor sjøkabel gjennom Hardanger?*

En måte å analysere dette på er teorier om vedtaksprosessen. Dens store debatten går mellom rasjonalisme og inkrementalisme. Den rasjonelle modellen ser slik ut:

- Med utgangspunkt i en problemdefinisjon blir et MÅL for politikken formulert
- Alle alternative strategier for å nå målet blir vurdert
- Alle viktige konsekvenser av alle alternativ blir analysert
- Den strategien blir valgt som i størst grad og til lavest kostnad løyer problemet

Innvendinger (Herbert Simon):

'Administrative man' med innsnevra (bounded) rasjonalitet vil velge et alternativ som er 'godt nok' heller enn å gå for det aller beste ('satisfierings-strategien')

Vi har en problemdefinisjon som sier at vi har fattigdom i Norge, og målet med er å gjøre noe med dette. Et klart mål er grunnsteinen, neste steg er å vurdere alle mulige alternativer, fra borgerlønn (som Venstre har hatt på programmet, en statlig garantert minstelønn) til å styrke NAV, som skal sørge for at alle kommer i arbeid, og de som er i trygd får for lave arbeid. Mellom disse ligger det varianter og kombinasjoner. La oss si at vi kan plassere alle alternativer på et slikt kontinuum. Neste steg er at alle viktige konsekvenser av alternativene må analyseres. En finner fram til at konsekvensen av garantert borgerlønn er at færre kommer i arbeid, siden en del ikke har lyst til å arbeide eller hvor lønnen de ville få med å arbeide ikke er høyere nok (-30%). I det andre endepunktet er det flere i arbeid (+30%). Da er konklusjonen grei, det å velge det alternativet som fører til minst kostnader er det en velger. Begge har kostnadmessige følger. I en slik enkel analyse er det neppe så vanskelig (selv om det er transaksjonskostander med å reorganisere og drifte NAV) Slik bør beslutningsprosesser ideelt sett foregå. En innvending av Herbert Simon på 1950 tallet (The administrative man), der han legger fram at en administrative man er en person med begrenset rasjonalitet. Denne personen har ikke evnen til å se alle alternativer, og til å analysere disse (og det blir for dyrt). Derfor er personen i byråkratiet noen som finner satisfiseringsalternativet, det som "er godt nok".

Inkrementell modell (realistisk modell?)

Det inkrementelle modellen tar denne innvendingen til sitt bryst, og hevder å være det realistiske

alternativet. *En analyserer ikke alle mulige handlingsalternativer.* De mest radikale virkemidlene vil ikke komme inn i analysen, det er også slik at en ikke gjør som beskrevet over, det er mer *handlingspakker*. Kontaktstøtten er en slik pakke, av verdier, handlinger og. de som er mot kontaktstøtten er ikke bare det fordi de mener det er en ineffektiv måte å løse problemet med barnepass på, men også fordi det strider mot grunnleggende verdier og samfunnssyn, hva som er god familiepolitikk. Prøving og feiling mer enn langsiktig, ikke noen rasjonell analyse som ligger bak.

Politikerne reagerer når det kommer et problem på dagsorden, og ikke basert på analyser. *Utvikling av virkemidler har mer trekk av prøving og feiling enn rasjonelle analyser, og analyseprosessen er fordelt på mange instanser og ikke godt koordinert.*

Analyse av beslutningsprosesser, Charles Lindblom er ”The science of muddling through”. Dette er å brøyte / slite seg fram, en forhandlingsorientert prosess, mer enn en rasjonell analytisk prosess.

04: Fra iverksetting til evaluering og endring

2010-09-13

Vi følger stort sett gangen i læreboken, og har kommet til den siste biten, hvor forfatteren samler trådene. Et fellestema er endring.

Iverksetting er den fjerde fasen i policy-syklusen. Det overordnede spørsmålet som søker å forklare er et svært vanlig problem: det går ikke som en hadde tenkt, planene blir ikke realisert, utilsiktede..., kanskje ikke av bakken i det hele tatt. Dette har vært utgangspunktene for det som blir presentert nå. Utgangspunktet er ikke eksotisk og sjeldent, den offentlige debatten og våre egne liv er fylte med iverksetningsproblemer. Illustrasjon:

”Får ikke sykehustilbud i utlandet” – det er garantier for at en skal få tilbud privat eller i utlandet om det går ut over tiden, men som en ser er det svært vanlig at en går utover fristen. 70 000 personer opplevde at en slik frist ikke ble overholdt. Dette ble framstilt som et informasjonsproblem her, siden mange ikke vet om at det er en garantisvikt. Hva kan forklare dette iverksetningsproblemet? For det første at vi har en helsekø i det hele tatt, den skulle egentlig ha blitt fjernet i reformen i 2002. For å ha et ris bak speilet så ble garantien innført, siden det er regionene som må betale for den alternative løsningen. (Da er det en grei måte å løse kostnadsproblemet på, å la være å fortelle pasientene.)

Et annet iverksetningsproblem er sperrene, maskinene som står på enkelte stasjoner i sentrum, uten at de har vært tatt i bruk. Bilettskandalen, Flexusskandalen, det elektroniske systemet som skulle ha vært i drift på starten av 2000 tallet.

Hva gikk skeivt? Det skjedde noe i iverksettingsfasen. Det er ikke vanskelig å finne flere eksempler på dette. Så til teoriene om iverksetting.

Iverksetting

Læreboka skiller mellom tre generasjoner. Første generasjon er egentlig ikke iverksettingsteori, siden dette er teorier som ikke tok dette særlig tungt, det var en antagelse om at om en hadde delegert jobben så ble det gjort, om det sviktet var det dårlig ledelse som var grunnen. *Iverksetting var et spørsmål om å utforme strømlinjeforma organisasjon med klare ansvarsforhold og kommandoliner, dvs. at iverksetting var lite problematisert.*

Andre generasjon blir det problematisert eller teoretisk tematisert: Den store diskusjonen går på fra slutten av 1970 tallet, hovedtittelen er ”implementation: (1) top-down og bottom-up analyser. (2) Why great hopes in Washington are dashed in Oakland”. Hvordan store forhåpninger i Washington blir knust i en by på vestkysten. Det var i Oakland at forfatterne gjorde sin studie, av en av de store programmene under ”war on poverty”. Dette programmet hadde som mål å skaffe arbeidsplasser, utdanning for fattige. En skulle stimulere arbeidsgivere til å ta inn arbeidskraft. Lokale myndigheter og ”counties” skulle sette det i drift. Det Pressman & Wildavsky fant var at ikke en arbeidsplass ble laget, og ikke en kommune klarte å mobilisere en eneste arbeidsgiver til å være interessert i programmet. Dvs, 0 iverksetting. Da begynte de naturlig nok å spekulere hva som forklarte dette. Teorien om ”vetogrupper”, dvs, vedtakspunkt. Vedtakspunkt er punkter der en gruppe eller en institusjon som har makt til å si nei, og som må slutte opp om programmet for at det skulle videre. I dette tilfellet var det delstats- og kommuner, og innenfor kommunene et sosialkontor som måtte stille opp. Alle disse kunne si nei. Det var så mange instanser som måtte inn, og som måtte treffe vedtak som hang sammen,

samtidig som det ikke var lagt inn koordineringsmekanismer i systemet mellom de ulike instansene. Det var for mange vetogrupper, for mange som kunne si nei, og for mange som måtte gi aktive tilskudd til at det ble noe av.

Kan en analysere Flexus i dette systemet? Er det vetogrupper omkring Flexus? Det er et samarbeidsprosjekt i Oslo kommune. Staten ved NSB, stor-Oslo trafikklag (Akershus), og Oslo Sporveier (nå ruter). Disse skulle gå sammen og samordne seg. Tanken var at Flexus skulle gjøre det enklere å være trafikant, med sømløs overgang fra tog til buss til bane, en skal ha billetter som gjelder på alle. Men alle disse tre instansene må være aktive for. Her er det komplisert struktur, en tung statlig, en tung kommunal, og en til som består av mange mindre selskap. En sannsynlig hypotese er at det er veldig store koordineringsproblemer. (En masterstudent har nylig skrevet en masteroppgave, av Julie Krogstad, som kan hentes ned via instituttet – oppgaven viser at vetogruppeteorien har en god del for seg i dette feltet.) I dette tilfellet kommer en et godt stykke på vei med en top-down tilnærming. En tar utgangspunkt i målet, så prøver en å forfølge iverksettingen av dette målet, og det som er tenkt å ha en rolle i verksettingen. Det motsatte perspektivet, som er en mot-teori, er bottom-up hvor en starter i den andre enden, en må starte med konsekvensene og resultatet av politikken, så nøster en det tilbake til utgangspunktet, og ser hva som var aktivt i politikken.

(3) En annen teori er Van Meter & van Horn. *De sier at det som ofte skaper stopper i iverksetting av politikk er tilfeller hvor det har vært stor grad av konflikt i utgangspunktet*, og hvor politikken medfører stor grad av endring så vil det være vanskeligere å iverksette. Om det er konflikt mellom institusjoner, motstand i fagforeninger og pressgrupper og noe blir vedtatt i mot for eksempel fagforeninger så kan det være at dette vil forfølge implementasjonen. Om en har en konstellasjon hvor det er høyt på E og K så er sjansene for at lite skjer eller at ting vil gå skeivt stort. Er det lite endringer og lite konflikt så er det ikke så mye konflikt. Brukt på Flexus så passer denne modellen bare delvis. Det var ikke et konfliktfylt vedtak at en skulle prøve å implementere et nytt billettsystem med lettere overgang, det er en høyverdig, men det var en stor forandring i hvordan publikum skulle opptre, billettene skulle selges, for billettørene, og ikke minst forankringen i samarbeidet mellom transportaktørene. I alle fall utfra den dimensjonen kan en forklare det, men det er ikke nok til å forklare de omfattende implementasjonsproblemene, mer må til.

Sabatier er en som har identifisert teknologi som viktige forklaringsfaktorer. Teknologien kan være klar eller uklar, eller velutviklet eller uferdig. Så snakker han om problemstruktur. En snakker om snille og vonde problem. Sabatier snakker om problems tractability, et ord som er vanskelig å oversette til norsk, at problemet er vanskelig å håndtere, det er gjenstridige problem, problem som gjør motstand. Dette begrepet ligger nær opp til distinksjonen mellom distinksjonen mellom wicked og gode problem. Wicked problem er problemer hvor det ikke finnes gode løsninger på, som narkoproblemet, u-hjelpsproblemer. Når det gjelder Flexus kan en forstå det utfra teknologi og problemstruktur? Teknologien var ikke veldig revolusjonerende, nytt for Oslo, men ikke noe en måtte starte på bar bakke med. Problemene med å selge billetter var ikke noe uoverkommelig problem, å ta betalt av passasjerer har en gjort lenge. (For Flexus spør det litt hva en legger i teknologibegrepet, de teknologiske problemene er ikke spesielt store, men det ligger et organsiasjonsproblem i samspillet mellom de tre aktørene, hvor det har vært veldig vanskelig å bli enige, det har blitt vetogrupper, det er ikke et elektronisk teknologisk problem, men et institusjons og samarbeidsproblem. Samarbeidsproblemet har på en måte blitt feid under teknologibegrepet.) Tractability er en dimensjon. Problemstrukturene er poenget her – grunnproblemet med Flexus er nok på institusjonene.

Bottom-up analyse

Den sentrale forklaringsfaktoren er det skjønn som iverksettingspersonalet ('street-level bureaucrats') blir tildelt i iverksettingsprosessen -- jo meir lokalt skjønn i prosessen, jo meir vil iverksetting avhenge av kompetanse, motivasjon og interesser hos personalet -- behovet for lokalt skjønn er m a knytt til 'wicked problems':/ ('vonde' problem)

Dette er tillagt i utgangspunktet til to svenske forfattere, Elmore og Hjern. Det de understreker er at det ikke skjer noen iverksetting om det ikke finnes noe personale på grasroten i offentlig sektor, som tar tak i tiltaket, som er med på det, og som gjennomfører tiltaket. Det er tiltak hvor det ikke trengs, som kontantstøtteordningen, men iverksettinger som krever personale, som lærere, billettører på sporveiene, politimenn, alle disse er bakkepersonale som tiltaket er avhengig av. Det er også avhengig av det lokale skjønnet, at "bakkebyråkratene" utøver er skjønn i sin daglige gjerning. Problemet til Elmore og Hjern er at desto mer skjønn som blir tildelt bakkepersonalet, desto mer vil iverksettingen bli preget av bakkepersonalet, og det er der en må begynne å grave for å forstå iverksettingsproblem.

Dette er et eksempel på bottom-up tilpassing, der det blir lansert en forklaring på helsekøene, at det er så mange som står i kø, og så få som har fått informasjon. Det som blir lansert som forklaring her av insidere er at sykehusene utøver sitt skjønn ved å la være å informere, og dermed blir folk stående i helsekø.

En definisjon av wicked problems er at de er preget av sammenfall av tre typer konflikter: ekspertise, verdi og institusjonskonflikt. For eksempel at det finne eksperter som har motstridende oppfatninger om hva som er den beste løsningen, at det er preget av ulike verdier, og institusjoner som kommer i strid med hverandre. Klassiske konflikter er u-hjelp, narkomane, og klima. Når det gjelder u-hjelp er det svært delte meninger om hva som er god u-hjelp. Noen vil si at det er å fjerne tollbarrierene som gjør det vanskelig for uland og eksportere til oss, andre mener at en må gå på grasrota i uland og sitte i gang tiltak her. (det siste er det vanligste i Norge.) Dette er grunnleggende verdisynsforskjeller, mellom liberalistiske / maredsorienterte syn, og samfunnsorienterte syn fører til ulike typer u-hjelp. Når det gjelder narkomane er det lignende analyser, er det et ordensproblem mens andre (gjerne frivillige organisasjoner) vil dele ut rene sprøyter, bak dette ligger ulike verdisyn. Klimaendring kan en ta på samme måte. Desto mer et samfunnsproblem er preget av slike konflikter desto mer skjønn må personalet som iverksetter måtte bruke. Det er vanskelig å programmere løsninger, og dermed er det sannsynlig at det blir mye variasjon i politikken. F.eks, opplegget med eldreomsorg er veldig forskjellig i kommunene. Dette betyr ikke at politikken er mislykket, men det blir utøvd ulikt skjønn.

3 generasjon

Her er en tilbake til mer rasjonelle og kanskje økonomiske tilnærminger. *Belønning og straff som virkemiddel i handtering av 'vonde problem' i et gjensidig tilpassingsspel mellom regulator og regulerte*

I en spillsituasjon så står en overfor når en prøver å forutsi hva andre vil gjøre som svar på mine utspill og min atferd. Når en tenker ett skritt framover eller flere da tenker en spillteori. Dersom jeg skal kjøpe blomster til kona så må jeg tenke på hvordan hun vil reagere avhengig av typen, og hva om jeg i tillegg kjøper en flaske sjampanje.. Poenget er at en tenker ett steg framover, på reaksjonene til den andre. Når spillteoretikere analyserer så er det gjensidig tilpasning, hvor aktørene er rasjonelle og tenker på mest mulig penger. Det ideelle er å tenke på en vinn-vinn situasjon. Svært ofte ender spillteoretikere opp med situasjoner som havner i lose-lose situasjoner. Det en da rekker blikket mot er å analysere incentivstrukturene, hva som lønner seg for aktørene.

(Tilbake til eksempelet) dette er en bottom-up situasjon, men det er samtidig en interaksjon mellom myndighetene, som vil ha kortest mulig helsekøer, så er det sykehus som vil overholde budsjett og har knappe rammer, og som dermed tilpasser seg rasjonelt til incentivstrukturen. Om nå dette er korrekt, et annet alternativ er at folk velger å stå i kø for å bli operert på det nærmeste sykehuset. Dette er en situasjon som passer bra å bli analysert med spillteori. (DRG – diagnoserelaterte diagnosegrupper, prisen på ulike typer operasjoner. En komplisert hjertetransplantasjoner mange inngrep og store ting, men det å spjelke et beinbrudd er relativt enkelt. Sykehusene er finansiert av staten, og får penger avhengig av hvor mange og hvor kompliserte operasjonene er. Regningen går til staten. Om en er smart så gjelder det å utføre en del enkle operasjoner, men klassifisere dem som kompliserte. Et sykehus leide inn eksperter for å få mest mulig inntekter for en 3-4 år siden. Dette er en tilpasning som kan reduseres til spillteoretisk perspektiv.)

Prinsipal-agent-teori

Atferden til sykehusene kan også godt diskuteres her, en må håndtere informasjons-asymmetri mellom oppdragsgiver og iverksetter - kontraktproblemet. Det at den som skal gjøre jobben har mer kunnskap enn den som bestiller jobben. Det betyr at den som bestiller jobben ikke kan kontrollere kvaliteten på det som er gjort. Det klassiske problemet er bruktbilselgeren som vet mer om bil enn deg som selger. I dette tilfellet vet sykehuset mer om operasjonene som er utført enn sykehuset. Principal den som bestiller, agenten den som utfører. Dette er felles gjennom hele systemet, det er garantiordninger for produkter, en kan ikke vurdere kvaliteten på et kjøleskap, men vi har lov-garantier, men når det gjelder diagnosen en får hos en lege så er det vanskelig å levere denne tilbake, vi kan kanskje bare kontrollere med en alternativ vurdering. Måten en løser dette på er ved å utskrive kontrakter, som spesifiserer både kvaliteten på tjenesten som skal leveres, men som ikke minst spesifiserer hvordan eventuelle konflikter, hvordan en skal gå fram for å få handelen hevet eller konflikten løst. Gjennom domstol eller meklings. Et av de store debattproblemet nå er kjøp av hus og leiligheter, siden det er vanskelig for de som kjøper å ha full oversikt, uansett hva som står i kontrakter. Å lage kontrakter som dekker vanskelige problemer er vanskelig. I USA er kontrakter i forretningslivet ofte tykke som bøker, mens vi i Norge klarer oss med ganske tynne kontrakter.

DRG systemet er for å løse problemet, slik at en får en objektiv vurdering, det er en kontrakt mellom staten og sykehusene om betaling. Et annet eksempel er diskusjonene mellom staten om reformer er ”fullfinansierte”, som barnehagereformene, om det egentlig er det eller ikke. (Kommunene vil si at staten har pålagt kommunene ekstrakostnader for å få gjennomført sine løfter. Staten vil si at kommunene enten driver ineffektivt, eller de har lagt inn ekstrakvaliteter i barnehangene som de må betale for selv.)

Policydesign

Spm om å tilpasse virkemiddel til mål/problemstruktur og organisasjonsstruktur. virkemiddel: grad av tvang – påbod/forbod/straff vs informasjon (premiss: stater vil søke å nå mål med minst mulig tvangsbruk) Problemstruktur – ’snill’ vs ’vond’.

Organisasjonsstruktur – enkel vs kompleks

Med dette prøver forfatterne av læreboka å samordne særlig top-down og bottom up perspektivet. Her har det vært en diskusjon om hva som er den beste tilnærmingen. Top-down tar utgangspunkt i et vedtak, så bottom-up har også et viktig peong med at det er viktig med bakkepersonalet. Top down sier at det bare er nok å gå langt nok ned. Dette prøver forfatterne å samordne i policy-design. Her blir læreboka komplisert. De har to dimensjoner, problemstruktur og organsiasjonsstruktur. Den ene

dimensjonen går på valg av virkemiddel. En kan plassere dette på en akse hvor det er stor grad av tvang, på den andre siden virkemiddel som i sin essens dreier seg om informasjon. Det som ligger i bakgrunnen er klassifiseringen av virkemiddel, det som læreboka kaller NATO men som en kan oversette som IMPO teorien. Stater, offentlige myndigheter i demokratier, vil alltid foretrekke det alternativet som har minst grad av tvang. Om en skal bruke stor grad av tvang så koster det mer. (Dette er et grunnleggende resonnement.) Den andre dimensjonen er mellom snille og vonde problemer.

		Organisasjonsstruktur	
		<i>kompleks</i>	<i>enkel</i>
Handlingsrom*	<i>lite</i>	dirigerande	myndighet
	<i>stort</i>	insentiv	informasjon

*Rom for val mellom vm (grad av tvang)

Det første en prøver å analysere hvordan valg av virkemiddel blir tilpasset til situasjonen. Hvis et statlig tiltak skal iverksettes gjennom kommunene så blir det en komplisert iverksettingsstruktur. Om alt skjer innenfor et statlig apparat har en et enkelt struktur, men også innenfor staten har en mange aktører som kan være aktuelle. For eksempel i distriktsutbygging er mange etater involvert. Handlingsrommet kan være lite eller stort. Det kan forstås i lys av teorien om virkemiddel, om at stater prøver seg først på lette virkemiddel, med informasjon, så går de videre til mer tunge. Her kommer klassifiseringen i IMPO systemet. Eksempler:

- Fiskerioppsyn til havs. Det er kystvakten med væpnede fartøy som overvåker. Her er det forholdet til andre stater, og fiskebåter fra andre land som bryter reglene om ingen passer på dem. Her er det tvangspreg, kanonbåt diplomati.
- Røyking i hjemmet er motsatsen. Enkelte har lagt fram forslag om at en bør innføre forbud mot røyking i hjemme av hensyn til barn. Mens dette forslaget har fått rimelig massiv motstand. For å løse problemet kan myndighetene bruke mange virkemiddel, de kan gå inn med tvang, men de har ikke så innsnevrende valgmuligheter i denne situasjonen, og informasjon er et mer naturlig valg.
- Jernbanetilsynet, som fører tilsyn med aktørene i jernbanen. Det å følge med på at regler blir overholdt, og at kvaliteten på materiellet holder mål. Dette er på regelområdet.
- Energiøk, incentiv blir valgt- her er det en kompleks struktur, hvor en kan velge mellom grader av tvang. Bruk av incentiver, subsidier, skatter og avgifter er det som ligger i denne ruta. Et statsorgan som har med dette å gjøre er ENVA, som forvalter subsidier bla til vindmølleutbygging, og andre former for energiøkonomisering. I dette feltet er det mange private, og kommuner og statkraft, som kan være aktører, men det er et komplekst felt. (Informasjon er så klart også relevant her)

Om vi klarer å få inn alle virkemiddel i OPA har en ikke gjort noe forsøk på, men hovedpoenget er at forfatterne prøver å lage en modell som skal forklare hvorfor en på ulike politikkområder har valgt ulike typer virkemiddel. Hvorfor har en valgt ulike taktikker? Det kan ha å gjøre med at situasjoenn er forskjellig, definert i de to dimensjonene handlingsrom ('constraints') og organisasjonsstruktur.

Iverksetting og policy-kontekst: Hypoteser

Under hvilke vilkår er det sannsynlig at en oppnår fullstendig og god iverksetting av offentlig politikk? (En prøver å forklare hvorfor det går feil, men det er også en god del politikk som blir gjennomført rimelig bra – vi lever i ”verdens beste land”, i følge FN rankingen, hvor kvaliteten på offentlige tjenester er en del.) her er et skjema som skal prøve å forklare:

		Problemstruktur	
		<i>Snill</i>	<i>Vond</i>
Handlingsrom*	Stort	Full iverksetting	Forsøksbasert iverksetting
	Lite	Omstridd iverksetting	Symbolsk iverksetting

Når handlingsrommet er stort og problemstrukturen er snill så er sjansene for full iverksetting stort. Dette er kanskje ikke så revolusjonerende. Eksempler er områder som blir overført fra militært til sivil, ved at staten har solgt slike områder, hvor enorme arealer har blitt frigitt til sivile formål, og de fleste salg er gjennomført. En kan si at dette ikke var en vanskelig problemstruktur, selv om det ikke har vært helt ukontroversielt.

Om det er lite handlingsrom og vond problemstruktur. Seier i Irak – det er vanskelig å si at det originale målet (hva nå det var) er nådd, men en sier at det var en seier, en symbolsk seier. Dette var en situasjon med lite handlingsrom og vanskelig problemstruktur, Irak vil vi vanskes med i mange år framover.

Vond – snill: Forsøksbasert iverksetting, hvor en prøver seg fram, en kan prøve ulike teknikker. Samhandlingsreformen passer inn her, økt samhandling mellom sykehus, kommunene og staten. Pasientene blir liggende for lenge på sykehus, det koster penger. Kommunene skal ta over ansvaret for det, men ingen vet helt hvordan det skal skje, så en prøver seg fram.

Omstridd iverksetting, der det er strid om en egentlig har fått til iverksettingen, og kanskje strid om tiltaket i seg selv. Full barnehagedekning passer inn her. Her er det debatt om det egentlig er full barnehagedekning, siden en har funnet ut at kommunene har beregnet utfra hvor mange som sto i kø, men det har vist seg at mange foreldre ikke skrev seg inn i noen kø, fordi det var urealistisk, eller fordi prisene var for høye. Men, når en innfører makspriser og garantier så utløser det flere søkere. (Tilbudet skaper sin egen etterspørsel) Problemstillingen er snill, siden det å bygge barnehager ikke er vanskelig, en trenger bare flere barnehager, noe en har gjort, i samspill med privat sektor.

Det her er hypotesestruktur for hva slags vilkår en vil ha, hva slags situasjoner som fører til full iverksetting eller lite / symbolsk iverksetting. En kan sette grad av iverksetting på en akse.

Evaluering - 5. fase i policy-syklusen

Dette stoffet er litt enklere, formålet med evaluering er å produsere kunnskap som kan hjelpe de ansvarlige til å vurdere om målet med politikken er nådd. Under denne forskningen ligger det spørsmålet om det offentlige egentlig kan lære

(her er en læringsmodell som ikke er i boka, men som kan framstilles på denne måten: vedtak (Iverksetting / læring) Virkning.

Piler fra vedtak via iverksetting til virkning, og fra virkning via læring til vedtak.

Organisatorisk læring er læringsevne, at organisasjonen har evne til å korrigere politikken på basis av informasjon av virkningene. Dvs, ikke bare endre, men endre på basis av virkningene. En framsetter informasjon om vedtakene, slik at de kan korrigeres. Hva vil læring bety i praksis? En organisasjon er et sett av rutiner. Universitetet er personalet, forskere administrative, bygninger, men som organisasjon er universitetet et sett med rutiner, og organisasjonslæring er evnen til å forandre disse rutineene, i lys av erfaringer av virkningene. Av og til får en et spørreskjema om hvordan studentene opplever undervisningen, så samler en inn det og analyserer, så forandrer en kanskje. Da har vi i alle fall prøvd å vise evne til organisasjonslæring. Rutiner kan være fra det trivielle, som at en begynner kvart over, til at en har sjekklister over hva som kjennetegner gode og dårlige masteroppgaver, hvordan en melder artikler, osv. hele studieløpet er regulert av rutiner. Om en kan følge med på hvordan aktørene erfarer og kan ta det inn over seg får en læring. Det er ingen garanti for dette.

Klassiske distinksjoner i evalueringsteori

- Summativ vs formativ evaluering (resultat vs prosess)
- Mål-orientert vs åpen evaluering

Klassiske metodeproblem

- Verdiproblemet – Hva er 'godt' resultat? ny veg: a) raskere trafikkflyt, b) sikrere trafikk, c) samf. øk gevinst?
- Måleproblemet – hvordan måle om resultatet er nådd? a) enkelt, b) vanskelegare, c) enda vanskeligere
- Strategiproblemet – hvordan var resultatet tenkt nådd? a) greitt, b) delvis greitt, c) tja?
- Designproblemet – kva/kven har egentleg produsert resultatet? a) før/etter ny vei, b) ta med flere faktorar, c) endå fleire, uendeleg mange?
- Legitimitetsproblemet – kven brukar kunnskapen til kva? --kven har interesser i utfallet? Interesser styrer bruken av kunnskap

Typer av evaluering - adm

- Prosessorientert – fokus på iverksettingsprosessen
- Innsattorientert – ressursar brukt i iverksetting av politikken

- Prestasjonsorientert – fokus på programprodukt (outputs)
- Produktivitetsorientert (indre effektivitet) – fokus på stykkostnader, dvs. innsats i forhold til output
- Effektivitetsorientert (ytre eff.) – har politikken nådd de overordna mål, samfunnsgevinster som var forventa?

Judisiell og politisk evaluering

- JE lite aktuell i Norge
- PE i form av
 - -Offentlege høyringar (Stortinget)
 - -Riksrevisjonen
 - -Offentleggjering av prestasjonsindikatorar
 - -Stortingsdebattar om offentleg politikk

05: Globalisme

(mistet første 15m her)

Hva er globalisering?

”Teknologisk og økonomisk drevet prosess hvor geografisk avstand blir irrelevant for sosio-kulturelle, politiske og økonomiske relasjoner” (E&M)

”Strekking av sosiale, politiske og økonomiske aktiviteter over grenser slik at hendelser, beslutninger og aktiviteter i en region av verden kan få dyptgripende innvirkning på individer og samfunn i andre deler av verden” (Held)

Globaliserende trender :

- Internasjonale og transnasjonale selskaper
- Kontekstuelle forhold
- Den digitale revolusjonen
- Unike trekk ved dagens globalisering:
- Stor global enighet om liberalisering av handel
- Avregulering og liberalisering i offentlig sektor i mange land
- Den teknologiske dimensjonen
- Liberaliseringen av globale finanser
- Globale selskaper
- Stor global enighet om liberalisering av handel
- Avregulering og liberalisering i offentlig sektor i mange land
- Den teknologiske dimensjonen
- Liberaliseringen av globale finanser
- Globale selskaper
- De aller største...

Perspektiver på globalisering

Hyperglobalistene

Kant var også inne på tanken om et globalt styre, for å skape varig fred.

Skeptikerne

Det er statene som vil bestå. Det er en del som ligger i dette, selv med forsøk på å globalisere verden,

så har de nok mye rett i dette. Før så var det mange småstater i vest, nå er det masse grenser østover. Når kommunismen falt så var mange folkegrupper interessert i å reetablere de gamle grensene, så det er fascinerende å se hvor dyptgripende det er, selv i østblokken som var så tett et integrert. Det er dette skeptikerne er opptatt av.

Transformasjonalistene

Dette er en blanding av de to over. De mener begge de to andre retningene tar for hardt i. de ser fortsatt at verden står over store omveltninger, med mange trender, både global integrasjon og økt samhörighet, og fragmentering. Statens posisjon i det globale samfunnet endrer seg og mye er i omveltning.

En del steder ser det ut som om folk vil ha mer integrasjon, andre steder er grensene blitt sterkere

Frihandel

Så litt mer om frihandel, og om hvordan verden har prøvd å illustrere dette. Tabell som viser mange av verdens land, og hvor mye av bnp som går til eksport. Det globale gjennomsnittet er på 37%, dvs, at hvert land selger til utlandet ca en tredjedel av det de produserer, Norge noe over snittet med. De som eksporterer mest av produksjonen er særlig gulfstatene med en massiv oljeproduksjon, men også mange av de fattigste landene, som Kongo. Dette er land som eksporterer enormt mye, bla fordi de ikke får ta den av verdiskapningen. De har også små offentlige sektorer, og bare et lite mindretal får ta del av disse enorme verdiene. De europeiske landene er midt på treet pga stor offentlig sektor og ikke bare eksport av råvarer. Denne handelen foregår innen et regulert miljø. I dag tenker en ikke på at det ikke er en selvfølge med global handel, uten de kompliserte avtalene så ville dette ikke skjedd, siden en så klart ønsker å beskytte egen produksjon. Handelskriger har vært en stor realitet, og det er mange måter å hindre handel på, som toll, og det er dette en gjør innen landbruke f.eks, men også på andre områder har det vært muligheter for å legge på avgifter. Det å kunne handle på tvers av landegrensene er ingen selvfølge sak.

Når en snakker om den frie verdenshandel så starter en ofte med Bretton Woods. Når de allierte så at ww2 gikk deres vei var det en samling der, hvor en hadde en diskusjon om hvordan en skulle ordne verdens finanser når krigen var over. En ble enige om flere ting:

- Gullstandarden, at vår valuta ikke skulle stige eller synke mer enn 1% mot gull. Dette var et tiltak for å etablere stabilitet.
- En startet mange institusjoner, verdensbanken, pengefondet, en egen bank for oppbygging av de ødelagte landene.
- GATT 1 avtalen, general agreement on tariffs and trade. Denne avtalen har blitt utvidet gjennom et antall forhandlingsrunder. I 1995 ble det også etablert en egen organisasjon, WTO, som har et permanent sekretariat. GATT avtalen er til for å sikre en mest mulig fri verdenshandel, hvor det ikke er lov å favorisere egne produkter over importerte, og et forbud mot dumping, hvor en med vilje selger produkter med lavere pris enn det koster å produsere dem. (Hvorfor dumpe? For å presse andre ut av markedet og kontrollere markedet, og at en sitter på så stort produksjonsoverskudd i eget land (politiske grunner til å holde en høy produksjon internt), noe som norske eksporterer har blitt beskyldt for, hvor en har solgt norsk laks til EU. Tilsvarende med melk og andre varer) Også et forbud mot non-tariff barriers, dvs, alle mulige ting en kan finne på for å hindre tilgang til eget marked. Amerikanerne har bla

beskyldt Kineserne for dette. Også redusere tollgrenser og helst fjerne dem. Dette har vært 9 runder under GATT, de tidligste mest om tollreduksjoner. Uruguayrunden er den mest diskutert i pensum, denne startet i 1986, og varte i 7 år, med 123 land involvert. Det ble en ble enige om tredje i kraft 1995-2003. Viktigst:

1. *Utvidet fokuser*, ikke bare produkter, men også råvarer og jordbruk, tekstiler. Dette var viktig for utviklingsland, som da fikk tilgang til vestlige markeder. (Før var det mye klesproduksjon i Norge.)
2. Avtalte ytterligere tollkutt, *regler mot dumping* og non-tariff-barriers, subsidiering
3. Etablering av WTO
4. Intellektuelle rettigheter ble også integrert i GATT
5. *GATS, Fri handel også med tjenester*. (I EU har en tjenstedirektivet som går på noe av det samme)

Etter uruguayrunden så snakker pensum en del om globaliseringens virkninger på nasjonalstaten

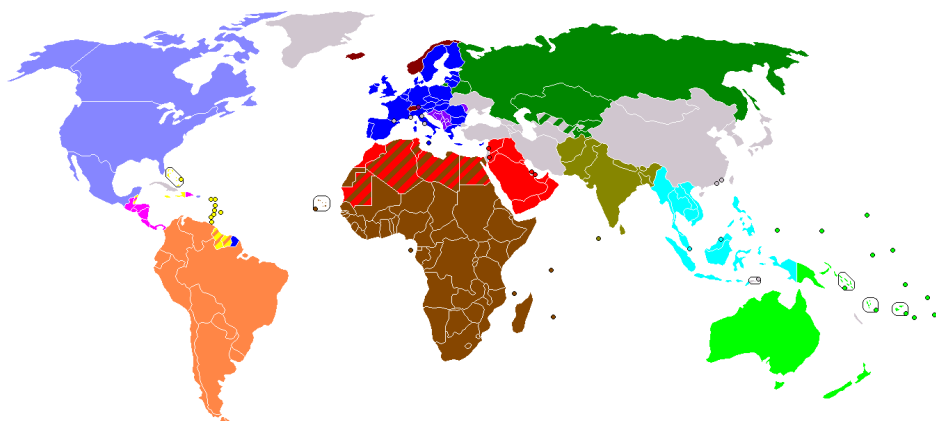
Det er vanskeligere å drive nasjonal politikk som før, det skjer for mye internasjonalt, så beslutninger i ett land påvirker andre så mye. Det er vanskeligere å drive rendyrket nasjonalpolitikk. Før 1994 virket det som det var et mye klarere skille mellom innenriks og utenrikspolitikk, da var det bare UD som reiste rundt, i dag er alle departementer ute og reiser. Det er alltid ett eller annet grenseforhold ute og går. I EU er det enda mer av dette. Ikke en gang grovhet på sandkorn på lekeplasser har en nasjonal politikk på. Politikere nedtoner ofte dette.

Globaliserings virkninger på nasjonalstaten

Det har også vært en innvirkning på politikens forhold, det kan være økonomiske rammer, som at en må kutte velferd, det *blir vanskelig å drive «nasjonal politikk»*. Hellas er et godt eksempel på dette, hvor en må kutte kraftig. Det kan også være direkte innvirkninger på næringslivet, det kan være vanskelig for statene å påvirke. Om et stort internasjonalt firma bestemmer seg for å legge ned så er det ikke noe lokale politikere kan gjøre noe med dette. Dvs, innvirkning *på politikens innhold*.

Regional integrasjon

Eliassen og Sitter snakker også om regional integrasjon: Assosiasjoner av land som danner



handelsblokker og regionale handelsavtaler. EU er en av disse, mange vil også si at det er den mest utviklede. (Det er 200stk) Det er mange slike sammenslutninger:

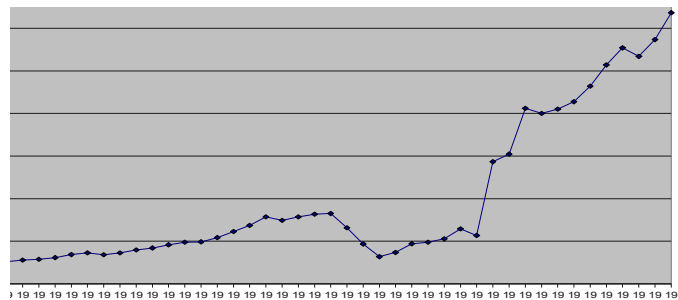
Logikken bak dette er at regionalisering og globalisering henger sammen. Mange stater danner slike assosiasjoner som et tilslag mot globalisering, verden er tøff, vi kan gå sammen med naboene våre, integrere tettere, og få enda mer slagkraft ut mot resten av verden, og klare seg bedre i den globale konkurransen. Det kan også være slik at den økte regionale integrasjonen er en påbygging for globalisering, fordi en får en ytterligere nedbygging av grensene innenfor disse områdene. De tingene går tett sammen. *Det er også et stort antall bilaterale handelsavtaler.*

Statens rolle endres

Statens rolle endres, globaliseringen har store virkninger for nasjonalstaten, og selv om suvereniteten blir redusert i mange land, så er *statene sterke på mange måter*. Pensum er opptatt av at *noen stater kan motsette seg globalisering* på i alle fall noen områder:

- Størrelse, noen land er så store at de kan stå på egne ben, USA, kanskje Kina og India
- Kulturell identitet, Israel, Island (ha)
- Kontroll over viktige ressurser

Det er også mange sterke motkrefter mot globaliseringen i samfunnet, det er bevegelser som ATTAC, det er mange på ytre venstreside, bønder, fagforeninger har grupper som prøver å motsette dette. *Globaliseringen er også ikke noe ustopelig fenomen, det er ikke noen rett linje rett opp:*



Depresjonen på 30 tallet, oljepriser, osv. 1880 og framover var også en enorm global handel. Igjen tilbake til poenget fra pensum, det er viktig å være kritisk til pensum, er vi enige, er det noe som mangler, hva skriver Eliassen og Sitter ikke om? Det som slår foreleser er at om det er riktig at økt frihandel gir mer velstand for alle?

Hva sier Eliassen og Sitter lite om

The numbers of people living on less than \$2 per day has risen by almost 50% since 1980, to 2.8 billion—almost half the world's population. And this is precisely the period that has been most heavily liberalized. (World Bank, Global Economic Outlook 2000)

Er det slik at det er store grupper i verden som ikke får ta del av frihandel? Det er grunn til å tro at *store grupper ikke får ta del i det*. Før var avstanden mye mindre mellom fattig mye mindre, i dag er det store kontraster, mange milliarder har ikke skrudd på en strømbryter en gang.

Om en klarer å bygge opp nye strukturer som gjør at en kan ha en demokratisk styring selv med globalisering.

Finanskrisen kom etter E&S skriv sin bok, vi har sett den enorme sårbarheten. Nå snakker en om mer government og mer regulering.

Det er også en trussel fra totalitære, religiøse grupper. I dag ville det vært absurd at en tegning i en avis i Norge gjør at en ambassade blir ødelagt i en annen del av verden, tilsvarende med Koran brenningen.

Dette er ikke noe E&S sier så mye om, men det er verdt å tenke gjennom slike spørsmål

Europeisk integrasjon

EU er en regional organisasjon. De fleste vet nok en del om bakgrunnen for opprettelsen; EU kom til etter ww2, ikke minst med et ønske om å integrere taperne med de andre. Det er ingen tilfeldighet at den første varianten het kull og stålunionen, ikke minst fordi dette var veldig viktig. Ideen var å øke selvrådigheten, ved å legge det en har av dette i en felles pool, og øke den. Det samme resonnementet var foreleser inne på tidligere, ved at en ser at integrasjon kan være en motstand mot globalisering, en avstår råderett. EU er både et tilsvarende på globalisering, og noe som er med på å bygge globalisering, siden den fungerer som et mønster på globalisering.

E&S skiller på tre måter å beskrive EU på:

- *Neo-funksjonalistisk, som er opptatt av spillover*. Om en tar tak i en funksjon, så flyter det over i noe annet, dvs, det er konsekvenser hvor det fører med mer integrasjon. Mer og mer ser mot Brussel, stadig flere områder omfattes av samarbeidet.
- *Realismen*: EU er fortsatt et samarbeid mellom suverene stater. En vil kanskje gå inn i samarbeid om ”low politics”, som handel, men utenrikspolitikk og sikkerhet vil statene tviholde på sitt mandat. Det er nok også slik at felles sikkerhet og utenrikspolitikk ikke har vært noe stort problem. EU hæren er ikke den mest fryktinngytende, selv om EU også har gjort forsøk også på å samle om dette, krigene til Bush er et godt eksempel på dette, hvor de allierte seg med nye medlemsland i øst, og EU ble splittet. Det ble ingen felles politikk.

Det er nok noe i spillover, siden det er stadig flere områder. *Tre modeller for forståelse*:

- *Intergovernmental*, EU er et resultat av harde forhandlinger mellom individuelle stater. Da blir EU noe som ligner mye på andre internasjonale avtaler og assosiasjoner, en har bare kommet lengre i prosessen. Statene har sine interesser, det er tautrekking.
- *EU- et sui genesis*, at EU er unikt, ikke relevant å sammenligne med andre typer avtaler. Dette fordi statene og unionen smelter mer og mer sammen, ikke minst gjennom multi-level governemnts, hvor de internasjonale kontaktene smelter mye sammen også på lavere nivåer, ikke bare på det overnasjonale. F.eks implementeringen av EUS vanndirektiv i Norge, her går ikke alt gjennom nasjonalstaten, det blir en direkte transnasjonal kontakt også på flere nivåer. Her er det en egen offentlighet i EU, en egen debatt, som er med på å forme synspunktene til medlemmene.

- *Fra integrasjon til politikk-utforming.* Dette er EU som en superstat, sammensatt av et mangfold av aktører fra alle mulige tradisjoner. Det er vanskelig å se på hva som er forskjellen mellom disse, men det er viktig å skjønne at det er flere mulige innfallsvinklinger. (Neppe noen eksamensoppgave om dette)

Viktige institusjoner

- Ministerrådet og det Europeiske råd.
- EU-parlamentet
- Kommisjonen
- EU-domstolen

Det er ikke opplagt hvem som er over og hvem som er under, de som har fordypningsemnet vil kanskje uten videre si at her har vi den dømmende, den utøvende og den lovgivende, og til en viss grad er dette riktig. En kan godt si at domstolen er den dømmende og kommisjonen den utøvende, men er parlamentet et lovgivende organ? Hva med ministerrådet og det Europeiske råd? Det passer ikke helt inn i en vanlig struktur. Det Europeiske Råd har for eksempel den endelige autoritet for nye lover, ministerrådet noe lignende men innenfor egne områder, for fagstatsråder. (her har det vært en utvikling fra UD til fagstatsråder.) Det er slik at medlemmene av kommisjonen velges av medlemslandene. I en parlamentarisk modell ville en si at det er flertallet i parlamentet som bestemmer kommisjonene, men det er slik at dette er opptil landene. Store land kan sende flere kommissærer til kommisjonen. Om det skulle skje at EU-parlamentet utnevner kommisjonen så blir det et mer politisk system. Kommissærene har vær sin portefølje, disse kalles DG, disse er bygd opp som norske departementer. Parlamentet er EUs eneste direkte folkevalgte organ, et kilde til demokratisk legitimitet, mens de andre utgår fra regjeringen. De viktigste organene har en indirekte legitimitet, utfra medlemslandenes regjeringer, mens EU parlamentet er det eneste med et direkte mandat. Det er vanskelig å si veldig klart og entydig hvor stor rolle parlamentet har. De kan nekte å godta hele EUs budsjett. Vetorett har de bare for utvidelser av unionen. På noen områder har parlamentet innflytelse, på andre lite, men det er også avhengig av politisk manøvrering. Forskjellen her er mellom EU som en superstat, og som en konføderasjon av stater. EU har alltid vært en litt varierende balanse mellom det overnasjonale og det transnasjonale. På 1980 tallet med Jack Delore så var det en stor vilje til å satse på økt integrasjon og overnasjonalitet. På 1990 tallet var det en del skandaler og tilbakeslag, og ministerrådet tok tilbake litt makt fra kommisjonen, og en fikk ordingen med roterende presidentskap. Dette gikk på bekostning ikke minst av kommisjonen. Det har også vært en ide om ”regionenes Europa”, med økonomiske områder på tvers av land. Dette er også noe som kommisjonen har satset mye på, da har tanken om å bygge ned grensene vært veldig sterkt. Når ministerrådet har mer betydning er en ikke like opptatt av dette.

Viktige traktater

- Single European Act (1987)
- Maastricht (1993)

- Amsterdam (1997)
- Nice (2003)
- Den konstitusjonelle traktaten (avvist)
- Lisboa (2007)

EU har blitt bygget opp gradvis, en har kommet frem til traktater som skal være styrende. Disse er ikke like viktige å huske lenger, ikke minst fordi en i seinere år har prøvd å lage et felles lovverk, EU konstitusjonen. Dette var et forsøk på å lage et dokumentet. Men, alle kjenner til hva som skjedde, med mange land som stemte i mot ved folkeavstemninger. (Det var nok mest et ønske om konsolidering, ikke så mye om ny grunnlov.) Det er fortsatt mye oppmerksomhet om Lisboa 2007, at EU har vedtatt å bli verdens mest konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomi.

Tre faser i EUs utvikling

E&S snakker også litt analytisk om utvidelsen av EU og hvilke retninger dette har tatt. Her er det flere begreper:

- *Deepening: Utvikling mer i dybden*, dette er på en måte den fasen hvor en jobber først og fremst for et dypere mer forpliktende samarbeide, med beslutningsomsordninger hvor en gjør mer myndighet i fellesskapet framfor hvert land. I 1963 så ble det fastsatt at EUs lover er overordnet nasjonale, samme med Norge inn i EØS i 1993 (før det var det også slik at en aldri ville vedta en lov i strid med EU). Parlamentet i 1979 var også et slikt utslag. Vedtaket i domstolen om at et produkt i et land ikke kunne nektes omsatt i et annet land. Det har vært en gradvis utvikling fram til i alle fall 1990 tallet med dette.
- *Scope expansion* er ikke bare at en skal ha mer myndighet til fellesskapet, men også at flere områder og sektorer går under EUs distinksjon. Det mest massive er etableringen av det indre markedet i 1990, med fri flyt av 3. Så er det flere områder som kommer inn etter hvert. Hele tanken om fri konkurranse, åpenhet. Dette har hatt påvirkning på flere områder. Igjen så har scope expansion hatt sin betydning.
- *Widening*, omfanget øker, med flere medlemsland, i dag litt over en halv milliard mennesker. Norge har vært aktuelle i flere runder, men aldri kommet inn. 86 og 95 var de sydeuropeiske diktaturene som har blitt demokratier, så den tredje bølgen med nye medlemsland fra øst-europa.

Så kommer et spørsmål, er det noen sammenheng mellom disse tre? Det er klart at deepening og scope expansion henger i hop, men samtidig, når en øker i størrelse, er det en motsetning mot scope? Shark har påpekt at når en vedtok å øke unionen med østblokken blir det vanskeligere å se for seg at EU kan bygges ut i demokratisk forstand. Om en bygger ut et system hvor folk gir myndighet til systemet, skatter til det, så må det være slik at folk er for det, de har tillit, og synes det er greit at en gir penger til det. I Norge har vi kanskje en stor sektor fordi vi godtar det. Når en øker EU i så stor grad så forsvinner muligheten til å bygge ut EU. Politisk utvalg av kommisjonen er kanskje ikke mulig når en har så mange mennesker som i dag.

EUs virkemåte

S&E snakker mye om dette, og sammenfallet mellom EUs utvikling og den økonomiske utviklingen i

medlemslandene. *Det har vært en bølge med regulering og deregulering. EU har blitt en sentral arena for liberalisering og deregulering*, men utviklingen har gått i samsvar med medlemslandene.

Negativ vs positiv integrasjon. Negativ er at en tar vekk barrierer som tollbarriere og handelshindringer,,mens den positive er at en griper mer aktivt inn for å sikre utvikling. En ser noe av dette, en har gått lengre for å lage felles standarder, som helse og miljø, og ikke minst gjennom regions-utbygging.

Acquis communautaire – ”det som er oppnådd av fellesskapet”, den samlede mengde lover og regler som er laget i EU. Dette er en stor mengde, og det peker på virkemåten, om hvordan EU har jobbet. EU har utviklet seg via enighet, og når det er vedtatt så tvinger en gjennom det i mange land. I seinere år er det blitt mer fokus på soft methods og integrasjon. Ikke minst ligger dette i mål som ”beste kunnskap..”, dette kan en ikke bare tvinge gjennom, det har blitt mer felles standarder, nye nasjonale mål med monitoring, og de myke metodene., Ofte settes disse to *acquis* vs *soft methods* mot hverandre.

EUs påvirkning på offentlig politikk i medlemslandene

Selv om EU vedtar et nytt direktiv er det ikke bindende i medlemslandene, de må iverksettes i det enkelte medlemslands lovverk. Dette er mye jobb for Stortinget, i mange tilfeller kan en se på det eksisterende lovverket, og legge til paragrafer, justere, lage nye forskrifter. I noen tilfeller må en også vedta nye lover det er i alle fall viktig å huske iverksettingen. Det har også vært spørsmål om at noen land er raske, noen trege. Norge har ofte vært blant de flinkeste. (Mange bestemmelser er av teknisk art) Det er ingen fast tidsfrist, men dette kan ha å gjøre med at mange land er betydelig tregere enn Norge.

Beskyttede sektorer eksponeres for konkurranse og sammenligning. Også noe som EU påvirker, ofte gjennom de myke midlene. E&S diskuterer også at enkelte land går sammen om å lage nye ordninger som ikke kommer fra EU.

Når en leser E&S så får man en sterk ide om en linje med mer og mer integrasjon. Artikkel fra aftenposten ”Spår EUs undergang”, snart kommer vi til å se over Atlanterhavet og kommer til å ta det for gitt at integrasjonen blir borte. Årsak blir mer nasjonalisme. Det er klart EU har stått ovenfor en massiv utfordring de siste årene, som finanskrisen, det er heller ikke gitt at utviklingen vil gå lineært. Samtidig har det vært utfordringer tidligere som en har kommet forbi, kanskje en får ”regression” i tillegg til deepening, widening og scope. For oss som studenter er det viktig å tenke på om bildet vi får er som det faktisk er.

06: Teorier om offentlig politikk + den nye staten

I dag ferdig gjennomgang av offentlig politikk, basert på boka jeg har kjøpt, i andre halvdel en del tema fra "Den nye staten".

Modell av policy-prosessen

Dette er delvis et tilbakeblikk. Utgangspunktet for studying public policy, grunkonstruksjonen av boka er en oppfatning av offentlig politikk som en syklus, som består av fem stadier. I dag skal foreleser først og fremst minne om og gå innom de tre siste, beslutningstaking, og det som egentlig er den avsluttende delen av boka hvor forfatteren prøver å samle trådene.

Teorier om vedtaksprosesser

Noen momenter fra de tidligere forelesningene. Det er vedtaksfaksen og teoriene omkring det som foreleser går tilbake til. Det som forfatterne tar utgang i for presentasjonen av sine teorier i avgjøringsfasen / beslutningsfasen er debatten mellom tre ulike standpunk

- Rasjonalisme
 - Med utgangspunkt i en problemdefinisjon blir et MÅL for politikken formulert
 - Alle alternative strategier for å nå målet blir vurdert
 - Alle viktige konsekvenser av alle alternativ blir analysert
 - Den strategien blir valgt som i størst grad og til lå kostnad løyer problemet
 - Innvendinger (Herbert Simon): - 'Administrative man' med innsnevra (bounded) rasjonalitet vil velge eit alternativ som er 'godt nok' heller enn å gå for det aller beste ('satisfierings-strategien')
- Inkrementalisme (realistisk modell?)
 - Analysen avgrensa til (vel)kjente handlingsalternativ
 - Mål, middel og verdier blir blanda i 'handlingspakker'
Større fokus på å bøte på problemsituasjoner enn å oppnå positivt definerte mål
 - Prøving-og-feiling mer enn langsiktig analyse og kalkyle.
 - Berre konsekvenser som blir sett som viktige blir nærmere vurdert
 - Analyseprosessen er fragmentert (fordelt på flere/mange instanser uten særlig koordinering)
 - >> 'the science of muddling through': forhandlingsorientert prosess
- Irrelasjonisme, eller ikke-rasjonalisme.

Dette er tre ulike syn på hvordan beslutningstaking i offentlig politikk arter seg. Den grunnleggende målet er å lage en syntese av disse tre konkurrerende modellene. Idealmodellen som har vært standarden en har prøvd å måle offentlig beslutningstaking opp er den rasjonelle modellen. Alle vil jo gjerne være rasjonelle, og denne består av:

(noen punkter, fra tredje forelesning) Dette utgangspunktet er viktig å ha med seg for å forstå hva forfatterne prøver å gjøre i kapittelet om beslutningstaking. Her har en et ideal, det er klare problemstillinger, der en vurderer alternativer for å nå målet, tar den tiden som trengs, en analyserer konsekvensen av de ulike strategiene, og velger den strategien som i størst mulig grad og til lavest kostnad løser problemet. Det siste er det som seinere forfattere har gjort et poeng av er at det er sjeldent beslutningstaking faktisk følger dette idealet. I seinere stadier av utviklingsprosessen så har en prøvd å formulere hva som er typisk for hvordan beslutninger faktisk slutes, "alternativere til rasjonell modell":

- Mixed scanning (Etzioni) – kombinasjon av forhandling og langsiktig analyse
- Søppelspannet (the garbage-can model – March & Olsen) -rom for tilfeldige hendinger
- Tilvekstspesess (decision accretion – Weiss m fl) - fram-og-tilbake-prosesser i lause nettverk

Mixed scanning

-A) Åpent søk etter handlingsalternativ med 'kreative' innslag for å få fram ukonvensjonell alternativ

-B) Lukka, 'rasjonell' analyse av alternativ

Mixed scanning, fra tidlig 60 tall / 70 tall, som skulle prøve å redde den rasjonelle modellen, han godtok Lindbroms inkrementelle modell, hvor en fant at det er sjeldent at en konsekvent følger den rasjonelle modellen, snarere "bauter en seg fram" så godt en kan, men det går an å få inn rasjonelle element likevel, ved å ha en åpen første fase, i neste fase så lukker en prosesser, da setter analytikerne seg ned og vurderer handlingsalternativene som har dukket opp, og siler disse til de alternativene som rasjonelt sett henger sammen med målet.

Dette er en blandingsmodell, og Weiss sin modell har trekk av dette. Det Weiss understreker er at det er sjeldent offentlig politikk blir til i et lukket system med en organisasjon og ett byråkrati, som regel er det mange aktører involvert i beslutningsprosessen, aktører fra ulike deler av det politiske systemet og forvaltningen. Da er det vanskelig å ha helt rasjonell politikk, den blir til i en slags vekstspesess, der politikken gror fram av de organisasjonene som er involvert.

Garbage Can

Strømmer av deltakere, problem, løsninger som møtes tilfeldig. Institusjoner strukturerer slike strømmer mer og mindre stramt, jo strammere struktur desto vanskeligere for nye uprøvde løsninger å dukke opp.

Den siste utfordrer er "søppelspannmodellen". Dette er kanskje den mest seriøse og vanskelige utfordrer til den rasjonelle modellen, siden den så sterkt legger vekt på det irrasjonelle og tilfellet spiller i utvikling av offentlig politikk. I denne modellen blir offentlig politikk først og fremst forklart med hvilke aktører som har vært med, se på hvem som har deltatt så forstår en også politikken. Det er et løst forhold mellom mål og problemstillinger på den ene siden og handlinger på den andre. I søppelspannmodellen – hvorfor? Det en finner i et søppelspann er, ikke at det er søppel og dritt, det de mener er at det en finner der er det som havner der er et resultat av de som har gått forbi med behov

for å bli kvitt noe, av trafikkstrømmene. Det betyr ikke at alle beslutningsprosesser har preg av tilfeldigheter, på ingen måte. Enkelte ganger kan beslutningsprosesser være veldig strakt regissert, med klare spilleregler for hvem som skal delta og ikke. Om vi har å gjøre med et stramt byråkrati, og beslutningene tas innenfor et hierarki hvor det er klart definert hvem som skal delta og og ikke, så er det lite rom for tilfeldige innspill og tilfeldige aktører. Hvis derimot beslutningsprosessene har preg av at mange byråkratier har rett til å delta eller klarer å spille seg inn så blir det mye mer usikkert, da er det stort rom for tilfeldigheter. Dette er et viktig poeng. Et sentralt poeng er at organisasjonsstrukturen vil påvirke utfallet av beslutningsprosessen, og jo strammere den og reglene er er det mindre rom for tilfeldige innspill. Da vil det også større rom for en rasjonell beslutningsmodell, mens når spillereglene er uklare så er det mindre sjanser for at beslutnings- prosessene får dette rasjonelle preget.

Tidligere har foreleser brukt monsternestene i Hardanger som et eksempel på en prosess som i utgangspunktet var stramt regissert innenfor et hierarki, innenfor Statnett og olje og energidepartementet, der en ikke trengte å trekke inn andre sektorer og offentlig forvaltning. Om en går beslutningen i sømmene så vil den ligge nært opptil en rasjonell beslutningsprosess. At prosessen er rasjonell betyr ikke at resultatet kan kritiseres utfra andre perspektiver. Men, gitt problemdefinisjonen ”sikreste og billigste måten å bringe fram strøm til Bergen” så er det et virkemiddel som står i forhold til måsetningen, innenfor kjent teknologi og økonomiske rammer. Men, om en utøker til å ta hensyn til etiske syn og verdensarv, da er kanskje dette valget av virkemidler ikke så bra. Det som også har skjedd er at en har åpnet opp rommet i saken, og gitt plass til flere aktører, en offentlig kommisjon av eksperter som skal vurdere andre alternativer, som sjøkabel, prosessen begynner å minne om kanskje ikke den best radikale og åpne prosessen, men i alle fall ”mixed scanning” kan være nærmere.

Vedtaksstiler og institusjonelle rammer – mot en syntese

Vedtaksstilar (og –utfall)			
		Subsystem-integrasjon (sterkt/lite fragmenterte aktører)	
		<i>Låg</i>	<i>Høg</i>
Restriksjonar på policy-val (tilgang på kunnskap, tid)	<i>Få</i>	Ad hoc (tilfeldig endring)	Rasjonell ('beste' alternativ)
	<i>Mange</i>	Inkrementell (velkjente alternativ)	Avvisande (status quo)

Her er skjemaet pensum bruker for å sammenfatte de ulike og konkurrerende modellene for hva som er typisk beslutningstaking i offentlig sektor, og utforming av offentlig politikk. Begrepet vedtakstil står for måten beslutningen blir tatt på. Her er det fire stykk: Rasjonell, inkrementell (Lindblom), Ad-hoc og avvisende. Til hver beslutningsstil er det også knyttet et utfall. Til ad-hoc er det tilfeldig utfall, så her ligger garbage can modellen, utfallet varierer med hvem som deltar. I et avvisende stil så er forsøk på å fornye politikken avvist, der legger foreleser inn et fenomen som i beslutningsteorien blir omtalt som ”non-decision”. Dette er ulikt fra å ikke trekke noen beslutning, men det er en aktivt

avvisning av endring. Disse to dimensjonene som en prøver å plassere de ulike beslutningsstilene.. de institusjonelle rammene påvirker hva slags beslutninger en får. Her består disse av:

- Subsystem integrasjon: Dette kan en gjerne kalle grad av byråkrati, grad av integrert byråkrati, i den grad beslutningen blir fattet innenfor et byråkrati, som innenfor miljødepartementet. Når en går på tvers må en ha et statssekretærutvalg, og en får mindre grad av integrasjon. Om en involverer kommunene, som får utbygging av barnehaver, så får en et veldig fragmentert system.
- Restriksjoner på policy valg – hvor mye tid, om det finnes veletablert ekspertise, eller om det er uklart hvem en kan bruke, og hvor mye tid en har. Skal en bygge kraftlinjer så finnes det spesialistkompetanse som det er helt naturlig å bruke. Skal en i tillegg legge stor vekt på miljøvern tilsyn så kan det være en bør trekke inn andre typer kompetanser.

Kluet er at den rasjonelle stilen den er det mest sannsynlig at opptrer når det er høy grad av integrasjon og få restriksjoner på policy-valg, når en har god tid og har nok resurser så er sjansene for å få en svært rasjonell beslutningsprosess, mens den inkrementelle så avviker en sjeldent fra den politikken en fører fra før, velkjente alternativer. Et stikkord her er region saken, i den første forelesningen så ble det diskutert en del forvaltningspolitikk, i pensum er det blant annet en artikkel der det blir presentert et case, innføring nye regioner, hvor fylkeskommunene skulle erstattes av nye regioner (vurdert av Stoltenberg-1), overgangen til 6 store regioner som skulle få vesentlig større fullmakter enn fylkeskommunene. En ganske radikal omforming av offentlig sektor fra staten til de nye regionene. Det endte opp med at vi fortsatt har de 19 fylkeskommunene, og de har fått litt mer oppgaver på miljøvern og landbruksområdet, men det er fortsatt en fylkeskommune nær opptil det vi hadde fra før. En del av kjennetegnene passer godt: Lite integrert subsystem, alle kommuner fikk være med, nesten alle departement var involvert siden det var snakk om å overføre store oppgaver, så et svært fragmentert system. Samtidig var det dårlig tid, en skulle levere en stortingsmelding før perioden var over.

I det avvisende er det foreslått avvisningen av hijab som en mulig del av politituniformen. Dette er en beslutning som er tatt innenfor et ganske integrert system, innenfor justisdepartementet og politidirektoratet (under justisdepartementet). I ettertid har også likestillings og integrasjonsnemda uttalt seg i støtte for hijab, men forslaget har blitt avvist.

Grunnintensjonen med figuren er å prøve å se de ulike modellene eller stilartene for beslutningstaking rundt offentlig politikk i sammenheng, å lage en teori for når er det sannsynlig at beslutninger blir tatt på den eller andre typen, hva slags rammevilkår skal til?

Iverksetting

Dette er neste fase i policy syklusen. Her er det også den oppsummerende plansjen som kan kommenteres. Her er også intensjonen å sammenfatte debatter omkring offentlig politikk, og debatter om hvordan offentlig politikk blir iverksatt, og hva som er vilkår for at en får fullstendig, delvis eller svært mangenfull iverksetting. Det grunnleggende utgangspunktet er debatten mellom bottom-up og top-down. Bottom-up sier at det er bedre å ta utgangspunktet i hva som er det faktiske resultatet og så nøste tilbake. Det som interesserer begge gruppene er å forstå hvordan iverksetting av offentlig politikk blir liggende et godt stykke unna intensjonen. Her prøver vi å sammenfatte med hjelp av to dimensjoner:

- Problemstruktur, med snille og vonde problem ("wicked problems"): Vonde problem er problemer som nesten ikke har løsning, med varierende oppfatninger om hva som er ekspertise. Stoffmisbruk er et klassisk eksempel på dette. Her er det hjelpere som kjører rundt og deler ut rene sprøyter, mens politiets oppgave er å holde ro og orden, her er det to veldig konkurrerende oppskrifter.
- Handlingsrommet: Denne er knyttet til en teori om virkemiddelbruk. Stater og offentlige myndigheter vil ha en tendens til å velge virkemiddel som har minst mulig bruk av tvang. Bak dette er den katalog av virkemiddel, IMPO, informasjon, myndighet, makt, organisasjon. Det er denne virkemiddelbruken som går fra liten bruk av makt til mye bruk av makt, bruk av makt er dyrere enn bruk av lite makt, altså informasjon. Teorien er at myndighetene prøver om de kan nå fram med det billigste virkemiddelet. Der det er et stort handlingsrom vil de gå for enkle virkemiddel.

Snill problemstruktur og stort handlingsrom så kan en få stor grad av iverksetting, som salget av militære områder, med omstruktureringen så trenger en ikke lengre så store områder. Staten opprettet et eget organ for dette, skifte. Dette er ikke noen spesielt komplisert situasjon, selv om det har vært litt bråk rundt enkelte steder, og nå er mesteparten av områdene solgt. Et vondt problem er samhandlingsreformen, et eksempel på forsøkbasert iverksetting. Hva er denne reformen? Integrasjon mellomstatlig og kommunal helsetjenester: Problemet er sykehuskøene til forskjellige behandlingsformer, folk blir liggende for lenge på sykehuset, om noen kan ta over disse, og ideer om at kommunene skal bli mer aktive i forebyggende virksomhet, hvor kommunene skal bli. dette har vært på dagsordenen i 20 år, og har blitt debattert mye. Det er uenighet blant ekspertene. Reformen er forsøkbasert, kommunene skal prøve ulike måter, og det er en katalog over de ulike måtene en gjør det på.

Omstridt iverksetting er for eksempel full barnehagedekning. For et par år siden så var det svært omstridt om en hadde det eller ikke, da regjeringen tok utgangspunkt til maksprisreformen så tok de utgangspunktet i antall barn i kø, det de ikke tok utgangspunkt til Seis lov, at tilbudet skaper etterspørsel. Med flere billige barnehageplasser så ble det flere som meldte seg på, og plutselig var det ikke full barnehagedekning allikevel. Kommunene er også uenige i om reformen er fullfinansiert. Problemstrukturen er snill, å lage barnehager er enkelt og forståelig problemsituasjon (de fleste er enige i at det er dumt om en ikke får det), men det er relativt lite grad av valg, kommunene er underlagt tvang, staten bruker tvang mot kommunene for å oppnå målet.

Symbolsk iverksetting: "Seier i Irak", der mange forestilte seg at demokratiet skulle blomstre straks en kastet Saddam, slik viste det seg ikke å være, situasjonen har blitt en hengemyr, så det gjelder å finne en omdefinering av problemet. Bush deklarte seier ganske raskt etter at Bagdad var inntatt. "Mission Accomplished", bildet av statuen som går over. Kanskje noe tilsvarende vil skje i Afghanistan også. Bakgrunnen er at det er en vond problemstruktur med mange elementer, handlingsrommet er lite, hvor en er tvunget til å bruke stor grad av militær makt.

Foreleseren vil anbefale at en konsentrerer seg om de ulike formene for beslutningstaking, få tak i distinksjonene mellom disse, så kan en bruke de oppsummerende figurene som grunnlag for diskusjoner i seminargrupper, prøv å plassere inn situasjoner i offentlig politikk på forskjellige områder i disse rutene.

Normal vs radikal endring

Basert på siste kapittel i boka. Her er det et forsøk på å samle trådene. Det er snakk om endring tidligere i pensum også, men her er det det store temaet. To modeller blir presentert:

Modell 1:

Sedimentering	Nye mål og middel lagt til eksisterande > overbelastning
Drift	Nye mål, gamle middel > mål-middel-språk
Ombygging	Nye virkemiddel, same mål > regimejustering
Nybygging	Revurdering av mål og virkemiddel > regimetransformasjon

- Thelen, hacker, snakker om at offentlig politikk kan endre seg mer eller mindre radikalt. Fra segmentering, via drift til ombygging og nybygging:
 - Segmentering: dette er et geologisk begrep, hvor fjellag ligger på toppen av hverandre, eller elver som vasker ut sand som blir liggende i lag på bunnen av fjorden, lag på lag, det ene over det andre. Skolen er et eksempel. Det blir stadig forventet at den skal ta inn nye mål, den blir brukt som et søppelspann, om noe er feil så må skolen ta hånd om det. (Folkeskikk, trafikkultur, gode matvaner)
 - Drift: Ligger kanskje litt i selve begrepet, nye mål med gamle middel, dette er den delen av policy området utsatt for endring, som pensjonsreformen. Eldrebølgen betyr at vi får for stor belastning, som førte til pensjonsreformen (kan diskuteres)
 - Ombygging, som regimejustering. Elektrisitetsforsyningen etter 93, ble diskutert i den første forelesningen, hvor det har vært ganske radikale omforminger av virkemidler, hvor virkemiddelet var å innføre konkurranse.
 - Nybygging: Kontantstøtteordningen kan være et eksempel på dette, selv om det er veldig konservativ offentlig politikk at kvinner skal være hjemme og passe små barn. (Innført av Bondevikregjeringen, det er en billig måte å løse problemet på, siden en får mindre enn det som det koster å drive en barnehageplass.) Mange mener mye om denne ordningen, men vi har den fortsatt, selv om sammenlignet med det gamle policyregimet er det en radikal måte å angripe utfordringen på.

Modell 2: Punktert ekvilibrium

Regimestabilitet	Policy-justering i lukka system
Opphopping av m-m-språk (anomalier)	Kan ikke forklares innenfor eksisterende regime, derfor oversett med legitimitetstap som konsekvens
Eksperimentering	Deler av regimet søker løsninger på anomalier
Myndighetsfragmentering	Grupper med alternative løsninger dukker opp, utfordrer dominant regime
Konflikt	Debatten når det offentlige rom; polariserer publikum
Institusjonalisering av nytt regime	Nytt regime med nye løsninger på plass

Dette er en annen modell som har med seg elementer av den foregående. Ordet punktert ekvilibrium er et rart uttrykk, men tanken er at det som modellen prøver å forstå er når inntreffer radikal endring. Den sist er en typologi over endringsformer og situasjoner med mer eller mindre radikal endring. Med segmentering er det lite, med nybygging er det radikal endring. Punktert ekvilibrium forsøker å svare på når det inntreffer, dette sier ikke den forrige modellen noe om, den bare beskriver. I PE modellen trekker man fram en gruppe teorier om punkterte ekvilibrium. Når skjer radikal endring? Når ekvilibriumet blir punktert. (Ekvilibrium: når et system er i likevekt, fra fysikken, når ekvilibrium slutter å være der kan det skje noe dramatisk, et eksempel er leirrasen i Troms, hvor en gravemaskin i sjøkanten utløste et stort skred. Her var det gravemaskinen som punkterte ekvilibriumet) Slik tenker en også om offentlig politikk, at den veksler mellom lange perioder med stabilitet, hvor det bare skjer mer av det samme, og i beste fall litt segmentering, men så et ras hvor noe nytt og uventet skjer. Vertikalt er det ulike situasjoner som er ment å illustrere en typisk gang i et slikt ras, som går fra stabilitet til at det skapes et nytt policy regime:

- Regimestabilitet: Monsternestene, der en finner en løsning godt innenfor det regimet i Statnett og olje og energidepartementet er godt kjent med. Trengs det mer kraft bygg nye kraftlinjer.
- Opphopping av målmiddel-språk: Hvorfor er det velferdskjør, i verdens rikeste land burde en ikke ha sykehuskjør, vi har mer penger i offentlig sektor, "uoverdig". Dette kan ikke forklares.
- Eksperimenter: Enkelte deler av systemer eksperimenterer med ulike måter å løse problemet på, for eksempel ved å slippe enkelte kommer fri for å prøve andre løsninger.
- Myndighetsfragmentering: Kan føre til uortodokse løsninger, og debatt, som om private innslag i eldreomsorgen
- Etablering av nye regime, som elforsyningen, at Telenor ble satt på børs. Dette er ganske radikalt, hvor teleforsyningen nå fungerer gjennom private eller delvis private firmaer

Dette er et forsøk på å prøve å lage en modell som skal beskrive hvordan radikale ting skjer, og som kan illustrere de ulike fasene. Å huske stadiene er kanskje ikke så farlig, men husk hva som er problemet, hva forfatterne prøver å ta tak i.

Dette var slutten på utbrodering og utdyping av teori, så over til dagens hovedtekst.

Den nye staten: Permanent omstilling?

Denne ligger ute på fronter. Her ligger også en annen rapport som ikke er pensum, mens om supplerer, en tilsvarende rapport om kommunene (fra 2009). Den nye staten er fra 2004 og har kanskje litt preg av dette.

Denne boka er også full av fakta, tabeller og figurer. Den er med først og fremst for å ha et bakteppe for mer teoretiske drøftinger av endringsprosesser og modeller som er egnet til å belyse endringer i offentlig sektor, en skal ha et bredt oversiktsbilde over hva som skjer av endring i offentlig sektor. Foreleser kommer ikke til å bruke mye tid til å gå gjennom denne boka, bare gå gjennom hovedpoengene.

Omstillingstrender

Politisk org/forvaltning	Bedrift
Skattefinansiert	Eigne inntekter/sal
Krisemaksimering som finansieringsstrategi	Kvalitetshyping som finansieringsstrategi
Normative pluralisme – og inkonsistens	Handlings- og effektivitetsfokus; krav om oppslutning
Kontinuerleg debatt om 'vonde problem'	Sterkt leiarskap høgt verdsett

Denne plansjen er en forenklet versjon av den en finner på side 105 i rapporten. Det overordnede vinklingen i rapporten er at det skjer en utvikling i staten med mer og mer innslag av privat sektor, selskapsformer og bedriftsformer finner en også i offentlig sektor. Dette er en trend de framhever, så spør en hva slags konsekvenser det vil ha for arbeidstakerne. Rapporten er produsert av FAFO, fagbeveelsens forskningsintitutt, og den er preget av en skepsis til tendens og kritisk innstilling til bedriftsformer. Dette er bra, men når en spør hva som er alternativet til omstilling så er det vanskeligere, men kritikken er bra og dekkende, men vi får høre lite om hva som er alternativene.

Hva innebærer overgangen fra en klassisk demokratisk forvaltning som inngår i styringskjeden? (Det klassiske her er departementer og organer under disse) For det første, skaten er skattefinansiert, mens bedrifter har egne inntekter, gjerne med salg av ett eller annet produkt på markedet. Dette finner en også mer innslag av, i hvert fall gjennom gebyrer, Avinor er for eksempel kommersielt, og i siste instans finansiert gjennom biletter, vinmonopolet er fullfinansiert gjennom salg.

Krisemaksimering som finansieringsstrategi. Det typiske er at offentlige etater må krisemaksimere, en får ikke mer penger av å fortelle hvor god jobb en gjør, da får en snarere mindre budsjett. Kvalitetshyping som finansieringsstrategi, for eksempel universitetet lager reklamefilmer for å få flere studenter, som er finansiert gjennom eksamener. Universitetet er en av de mest konkurranseutsatte delene av offentlig sektor, en konkurrerer om studenter og offentlige midler.

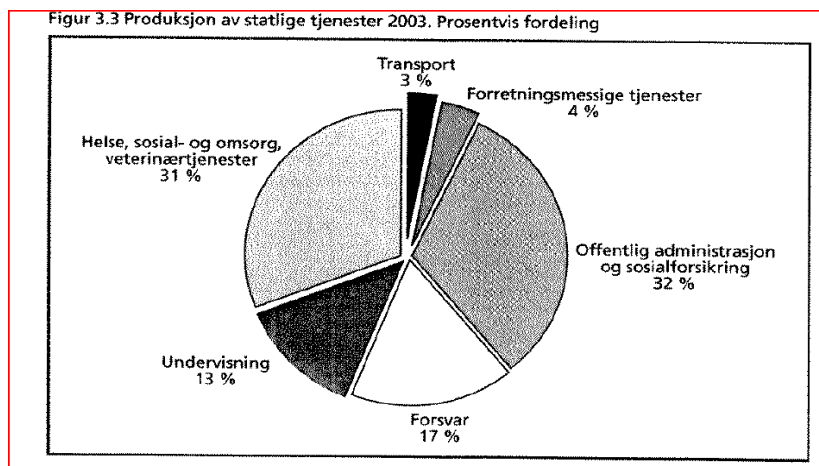
Normativ pluralisme--- preger det offentlige, i kanskje i noen andre land ikke så utredt i Norge, som står oljeeksportør og stor forkjemper for miljøpolitikk. Disse går ikke så godt sammen, siden fossile brensel kan utkonkurrere miljøvennlig. en skal gjøre det ene og ikke glemme det andre, mens bedrift er organisert rundt ett mål, som profittmaksimering.

Kontinuering debatt om vonde problem, en har debatt lenge om hvordan en skal løse problemer med stoffmisbruk, mens bedrifter setter pris på sterkt lederskap.

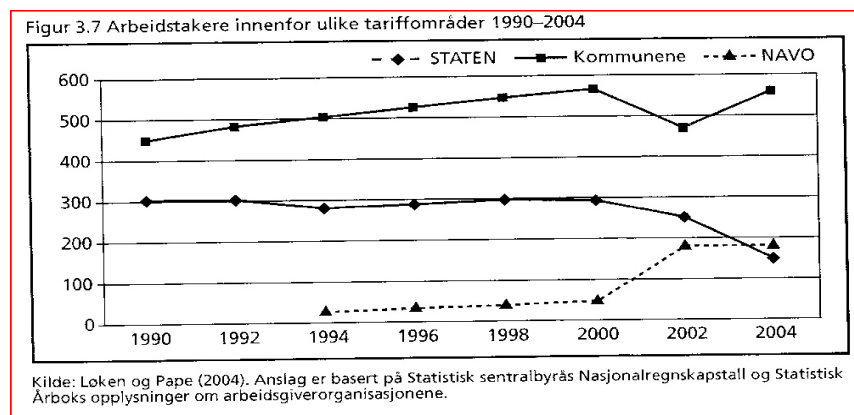
Poenget til forfatterne er at en får mer av mer av bedriftstrender også i offentlig sektor, en får intensiver for bra lederskap også stat og kommuner, en har kurs for potensielle lederemner, mer rom for lederskap.

Staten er mangfoldig, den har mange ulike oppgaver

Tilknytningsformer innenfor staten

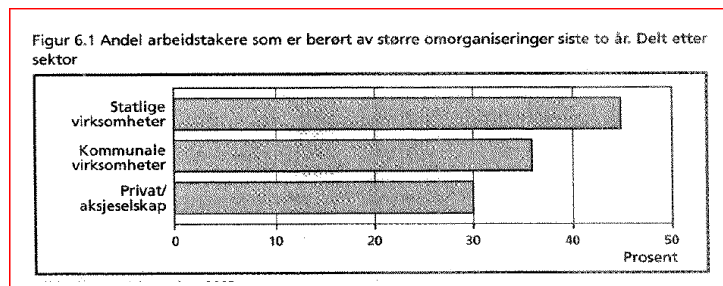


Dette er et bilde og mer stilisert visning av hvordan utviklingen er. Det en ser her er at det er mange gråtoner fra den klassiske sentrale staten, det sentrale administrative organet direkte underlagt statsråden styrt dag for dag, andre organer som utlendingsnemda, så forvaltningsorganer som er underlagt statlig regelverk og prinsipper men har særskilte fullmakter (Universitetet er et eksempel på dette, rektor har litt mer armslag enn en byråsjef) Forvaltningsbedrifter har mer bedriftspreg igjen. Denne plansjen gir det store mangfoldet av organisasjonsformer, og graden av selskaps eller bedriftsinnslag i staten.



Denne plansjen gir en oversikt over antallet avdelinger i staten, og det en ser er at antallet enheter i ordinær tilknytning minker, og tallet på statsselskap går opp, det er en omforming av staten. Dette har skjedd under skiftende regjeringer, det er ikke bare en politisk farge. Tilsvarende i neste plansje, som viser tilknytningsformer for enheter utenfor den statlige forvaltningen. Neste plansje viser hvor mange som er sysselsatt i offentlig sektor, ca 3:4 arbeider i kommer og fylkeskommuner. Det er en nedgang på antall sysselsatte i statsforvaltningen, men dette er statsforvaltningen formelt definert, arbeidstakerne er flyttet over til NAVO: Dette er arbeidsgiverforeningen for statsforetak og statsaksjeselskap, her stiger det omtrent i samme takt som det har minket i staten, det er bare organisasjonsformen som er endret.

Omorganisering og omstilling er vanlig i staten



Det er slik at det er flere ansatte i statlige virksomheter som sier at de har vært berørt av større omorganiseringer, så livet i staten er ikke noen stillstand.

Frykt for å miste jobben – tradisjonelt har en hatt at en jobb i staten er en jobb for livet, andelen har blitt større for hvor mange som er engstelige for å miste jobben, dette har sammenheng med stigende omorganiseringstakt, med at det blir flere forvaltningsorganisasjoner, dette er utviklingstrenden, og det blir gjenspeilet i spørreundersøkelsene.

Omstillingsgrunner

Hva er grunnene til den økende omstillingstaken? I boka blir det dratt fram ca 6 grunner:

- Teknologisk utvikling slår inn, og driver utviklingen. Som at en kan levere inn selvangivelse elektronisk, opp mot 70% leverer elektronisk på en eller annen måte. I Posten det samme, epost har redusert brevskriving og sending av dokumenter radikalt. Omstillingpresset har økt
- Regionalisering, ønsket om færre og større regioner var en drivkraft i politiet, som har gått fra 54 distrikter til 27, dette har fått konsekvenser for mange arbeidstakere. Tilsvarende med Mesta som er i 5 regionale foretak
- Nye konkurransekrav, det har kommet krav om oppmyking av pakkemonopol, og slaget står om hvor langt ned i vektklassen en skal oppmyke brev.
- Nytt syn på stat og styring (NPM), new public management har vært oppskriften på hvordan en skal organisere offentlig sektor. Mye diskutert i andre forelesninger, det er en slags divisjonaliseringsstrategi, fristill ledelse og budsjettering rundt disse.

- Politisk dimensjon, det er en visse skille mellom rød-grønn og gul-blå, men det er neppe noe veldig radikalt skille, det var under Stoltenberg-1 at Telenor ble tatt på børs f.eks, så noe veldig radikalt skille er det nok ikke.

Det er ikke en spesiell grunn som utpeker seg. I boka går en gjennom fire etater i detalj, og en ser på omstillingene.

I tillegg til lista i boka så er det en motebølge og verdiskifte, som et grunnlag for skifte i organisasjonsformer og verdiskifte. Ikke med i pensum. Armbandssaken: gaven til politikere, de er et regelverk for om gavene skal deklarerer når de kommer hjem, det er nytt, og viser at vi står i et verdiskifte, og det er kanskje konturene av nye spilleregler og forhold mellom politikere, mer vekt på etikk.

Omstillingsformer kommer foreleser tilbake til neste gang.

07: Liberalisering innad i den enkelte stat

Dette basert på kapittel 3&4 av Eliassen og Sitter, og en artikkel. I forrige forelesning var temaet liberaliseringen av verdenshandelen, EU, GATT, de store linjene i globalisering og liberalisering. I dag et lite nivå nedover, og se på liberalisering innad i den enkelte stat, hvordan utviklingen har vært særlig når det gjelder forholdet mellom stat, næringsliv og samfunn ellers. Konkurransesetting, effektivisering, NPM, dette er temaer som mange assosierer med litt høyrevridd ideologi, samtidig har det blitt mainstream i mange land. Noen er opptatt av at det er et fornuftig valg, Stoltenberg sier en er pragmatisk. Men, det har vært opphetede partipolitiske skillelinjer om dette, fagforeningene har vært skeptisk.

Liberalisering og privatisering

Dette er litt forskjellige ting innenfor samme hovedtema. *Privatisering er å overføre eierskap av offentlige virksomheter til privatisering. Liberalisering er å innføre konkurranse i sektorer hvor det ikke lengre fantes.* Dette kan gå hånd i hånd, som når et statseid monopol blir omdannet til et privat selskap og utsatt for konkurranse ved at monopolet brytes. Dette skjedde i telekombransjen først, og det lå veldig til rette her, det var monopol og offentlig aktører som tilbydere, og en tjeneste hvor en ventet profitt pga utvikling av teknologi som gjorde at en kunne tjene penger på det om det ble privatisert. Samtidig, det var noe som ikke ble regnet som like viktig som vann og strøm. Her i Norge er Telenor nå en hypermoderne aktør i et veldig hardt verktøy, de var en statlig monopolbedrift under et departement, uten konkurrenter. Det samme var tilfellet i de fleste vesteuropeiske land. Så ble de fristilt, og må konkurrere med andre. Det er denne typen fristilling som det skal handles om i dag. Dette er også koblet til ideologiske endringer i landet.

Historien startet på 60 og 70 tallet, Eliassen og Sitter har en historisk tilbakeblikk som gir oss kontekst. Utover 60 og 70 tallet hadde statsapparatene i mange land vokst veldig i tiårene etter krigen. Vi kjenner historien med oppbyggingen av velferdsstaten, det offentlige ekspanderte, fikk flere organer. Dette gikk greit så lenge en hadde økonomisk vekst, men så kom 70 tallet, som en vanskelig tid for mange stater, med oljekrisen, som hadde en negativ virkning på inntjening i disse landene. En fikk også noe som heter stagflasjon, som er en kombinasjon av stagnasjon mangel på økonomisk vekst og inflasjon, prisstigning. Dette var uvanlig, siden før regnet en inflasjon som noe som kom med gode tider og vekst. Mange land hadde stagflasjon i denne perioden, og en begynte å stille et kritisk blikk på hvordan staten faktisk ble drevet. En så fire problemer i følge E&S som de fokuserer spesielt på: (problemanalysen)

- *Størrelsen*, mange mente at det offentlige hadde vokst for mye og for fort, en satt igjen med svære statsapparater med mange ansatte og store utgifter. Mange mente også at den raske veksten hadde skjedd på en måte hvor en ikke tok så mye hensyn til kostnadseffektivitet.
- *Kostnadseffektivitet*: Det er nok lite tvil om at det er mye slack i mange land, eksempel fra England, tjente eller tapte det store telefonselskapet? En hadde ikke innrettet for å måle dette.
- *Uklare og sammensatte mål*, mer grunnleggende, og noe som mange preger offentlige selskaper. Private firmaer har minimalisering av profitt som mål, en må følge lover og regler men bortsett fra det er alt greit, da er det lett å jobbe målrettet. I offentlig sektor er det ofte helt annerledes, selv om det er politiske mål så må en ta hensyn til flere ting, omfordeling, grupper, sysselsettingsproblemer, mot-konjunktur politikk (økning i dårlige tider for å stimulere

økonomien – motsatt i privat sektor), det er også andre sammensatte normer, som gjør det vanskeligere i offentlig sektor enn i privat.

- *Selvdrevet vekst*, dette er en stor teoritradisjon: byråkratiet har en tendens til å ese ut på egenhånd, når en vedtar nye oppgaver så må en lage nye organer for å utføre dem, men noen ganger får en en følelse av at det er en egen evne til å ese ut. Det største suksesskriteriet for en byråkrat er å skaffe nye områder til ditt sektor, dette er noe en alltid legger merke til, at om noen prøver å snike seg inn på et departements område så må en være forsiktig. Det er mange slike typer mekanismer i litteraturen som viser at selve byråkratiet har en tendens til å ekspandere.

Her ser en en del løsninger:

- *Størrelsen*, om en klarer å redusere størrelsen, gjøre ting om til private firmaer så blir statsapparatet mindre.
- *Kan en implementere prinsipper som gjør det mer effektivt?* Om en gjør det om til et firma får en et driv til å tjene penger, og det er et grunnleggende.. samtidig skiller en ut virksomheter, om en skiller ut en del av en virksomhet er det mulig at de enkeltvirksomhetene kan få mye klarere målstrukturer, som om en konsentrerer seg om å bygge et telefonnett og selge tellerskritt er det noe annet enn å være en del av en stor struktur. Forvaltningen i firmaet må være mye mer obs på kostnadene, og ha mer kontroll på sin administrasjon.

Politiske grunner for reform

- Høyredreining i mye av vesteuropa
- Press på offentlige budsjetter
- Liberalisering av handel (EU) forsterket de neo-liberale tendensene.

I perioden var det en ganske sterk høyredreining i vest-Europa, særlig utover 80 tallet. Thatcher i UK, Reagan i USA, mange andre land opplevde dette, i Norge med Willoch som var statsminister mye av 80 tallet. Dette var en ideologisk strømning som passet veldig overens med disse ideene. Presset på offentlige budsjetter ga også en grunn til å gjøre det, som med oljeprisen, det var vanskeligere å finansiere de offentlige utgiftene, en bekymret seg for fremtiden. Det er også en kobling med det som var temaet forrige gang, liberaliseringen av handel (GATT og utviklingen av EU) kan ha vært med på å forsterke disse neo-liberale tendensene. Hva påvirker hva? Det var en generell trend som gjorde at mange ble mer positive til liberalisering og privatisering i EU og globalt, og for mange var det et samsvar mellom dette og den politiske ideologien som utviklet seg.

Fire stadier

Det var en gradvis privatisering og liberalisering som foregikk. E&S skisserer fire faser, ulike for sektorer og land:

- *Omdanne etater til selskaper*. Dette har en sett mye av i Norge. Statens Bygg og Eiendomsdirektorat ble gjort om til Statbygg, en virksomhet som mye mer skulle drive etter private prinsipper. Et direktorat er direkte underlagt departementet. Instituttet som forleser jobber for ble stiftet av staten, og fristilt på 80 tallet, da trengte en ikke stresse med å dra inn

prosjekter og konkurrere med andre. Det er en tøffere verden, men det er mulig en skjerper seg pga det.

- Gå fra statlig virksomheter særlig til ordinære selskap
- Blandet offentlig /privat selskap
- Full privatisering

En ser alle disse formene samtidig. Telenor er et selskap som Staten eier majoriteten av, så i nest nederste kategori. Eksempel på et særlovselskap – vinmonopolet, drives som et selskap men under spesielle lover. Det har også vært tilfeller hvor særlovene har blitt fjernet. Etter hvert har det blitt en stor flora av selskapsformer. Det samme har en også skjedd i kommunal sektor, en har fått kommunale AS og interkommunale selskaper.

I helsevesenet kan en også si at det har fulgt en utviklingslogikk hvor en har prøvd å organisere seg mer som et selskap, nå med regionale helseforetak som skal prøve å drive mer etter økonomiske hensyn. Det interessante med denne sektoren er at det ofte viser seg at staten ofte har et større styringønske enn det org. formen egentlig medfører, en fører en privatiseringslinje, men så er det ikke så greit i etterkant. Hva er implikasjonene av denne privatiseringen, og følgene for statsstyringen?

E&S bruker begrepet regulatory – det er altså en slags historisk bevegelse. Om et virksomhet er organisert som et direktorat så ligger det rett under statsråden. Det som skjer når en fristiller det, er at en i stedet får uavhengige reguleringene instanser som trer inn, som luftfartstilsynet, instanser som ikke er politisk styrt, men som har som hovedformål å sørge for at reglene opprettholdes. Det blir en dreining fra politisk kontroll til kontrollorganer og regulerende organer som er har en egen uavhengighet og ikke nødvendigvis overstyres politisk. Fra en intervensjonistisk politikk hvor staten kan styre direkte til en liberal modell med konkurranse. Fra å beskytte monopolisten har hovedformålet nå blitt å beskytte konkurransen i stedet. Et eksempel er at konkurransetilsynet hadde en razzia mot både Tine og Rema 1000, om at det var en hemmelig avtale om å stenge produktene fra Synnøve Finden ute fra Rema1000, de fikk en stor bot, anket og fikk den omgjort.. Tine har aldri vært en offentlig virksomhet, men er fra det tidligere landbrukssamvirket som hang sammen med det offentlige, og har mottatt store mengder subsidier. De har blitt gjort om til et mest mulig privat firma, dette betyr at staten har mindre mulighet til å kontrollere. Da slår konkurransetilsynet inn, og hevder at oppgaven nå er å sørge for at konkurransen opprettholdes. En kan ikke regulere og drive den enkelte virksomhet, men drive konkurransen mellom dem. I dag er en mer sektorblind, det er mindre sektorstyring, en har gått fra ”public utility” til ”regulatory”, med fokus på regulering og konkurranse.

E&S bruke ren god del plass i kap 3 på å drøfte den historiske utviklingen, og da bruker de *Esping Andersons velferdsmodeller*. *Liberale modeller er sånt en finner i UK og USA, velferdsstat preget av lite offentlige tjenester, behovsprøving, beskjedne almene overføringer. Korporatistisk modell* (også kjent som konservativ): Tyskland og Frankrike, finansiering av tjenester knyttes i stor grad til arbeidslivet. Dette er også modeller som er begrenset grad av omfordeling mellom grupper og individer. Sosialdemokratiske: Nederland, skandinaviske land, offentlig og universell velferd, uavhengig av hvor mye du tjener i stor grad. En tilstreber likhet i tildeling av tjenester. (Lijphart: ”Consensual” – det har vært en bred enighet om utviklingen.) Det de viser til i utviklingen er at de de liberale statene også gikk raskest fram i liberalisering og deregulering, de lå nærmest an til å godta dette. Det var også her en fikk Reagan og Thatcher, NZ var også fremhevet som et av landene som var

aller raskest til å innføre NPM. De korporatistiske noe langsommere, de sosialdemokratiske også noe mer langsomme. Det er også forskjeller, i USA var det stort fokus på fjerning av regulering, av flyselskap, AT&T som fikk en dom mot seg og måtte deles opp. Dette var en signalsak. Det viste seg også i USA at de var flinkere til å kutte skattene enn til å kutte offentlige utgifter (inntektene sviktet og en fikk en ubalanse). Mange regjeringer i USA har kjørt en slik linje, en kutter skatter og bygger opp store utgifter. Dette preget Reagan og Bush sin tid. I Norge har en også hatt dette problemet, og en så det nok på slutten av Willoch regjeringen også. De Korporatistiske statene var nok seinest til å liberalisere, og mange mener at FR og TY bremsset, men de var også veldig raske til å lage regulerende instanser, så bildet er noe blandet. *De sosialdemokratiske* hvor en gikk noe mer langsommere fram, mindre omfattende og drevet utenfra, som av den europeiske integrasjonen, mer preget av at fagforeninger har beholdt en større makt enn andre land. Liberaliseringen har vært mer teknokratisk enn ideologisk, en har hatt mer driving fra tjenesteapparatet hvor en har sett det fornuftige framfor det politiske. Når en leser litteraturen om NPM at det ofte fokuseres litt for mye på statlig sektor, og så mener en at det er litt begrenset hvor mye som har skjedd, men det er viktig at dette er tendenser som også går helt ned på kommunesektor, hvor det også har vært mye reorganiseringer som kan knyttes til de samme prinsippene. Det er litt forskjellig utslag, men tendensen i reformarbeidet har vært minst like sterkt i kommuner og fylker som i staten. E&S snakker også om vekselvirkningen med EU integrasjonen, dette har vært en sterk pådriver, og den fikk en sterk boost på 80 tallet, siden den økte integrasjonen i EU gikk mye på å lage regler om fri konkurranse, standardisere regelverk, dermed fikk en mye vekst i EU regler for fri konkurranse. EU har blitt mer og mer involvert i å lage direktiver som gjelder i alle land, som teledirektivet fra slutten av 1980 tallet. I dag kan ikke landene lengre bestemme at de vil ha et telemonopol, de blir omfattet av det indre markedet, og drevet fram av regler fra EU. Det samme i energisektoren, kom med fra EU i 1996, men litt begrenset, gassektoren noe av det samme, og postsektoren enda treigere. Dette viser at det er områder som har vært mye preget av kompromiss og pragmatisme.

Implikasjoner:

- Fra direkte politisk kontroll til uavhengige regulerende instanser
- Fra intervensjonistisk politikk til liberal konkurranse
- Fra å beskytte monopolisten til å beskytte konkurransen
- Mer "sektorblind" konkurransepolitikk, mindre sektorstyring
- Fra direkte politisk kontroll til uavhengige regulerende instanser
- Fra intervensjonistisk politikk til liberal konkurranse
- Fra å beskytte monopolisten til å beskytte konkurransen
- Mer "sektorblind" konkurransepolitikk, mindre sektorstyring
- Fra "public utility" til "regulatory" model

(så nytt kapittel og nye resonnementer)

Videre om regulering og konkurransepolitikk

Grunnleggende paradoks: hvorfor må fri konkurranse reguleres? Laise faire – fransk minister på 1600 tallet, hva det offentlige kan gjøre ”la oss være i fred”, hjørnestein i liberal teori, staten bør blande seg inn så lite som mulig, for da går det så bra som mulig. Samtidig, mange tilskriver finanskrisen nettopp til deregulering og manglende regulering, opprinnelsen lå i USA hvor en fant ut at en del av reguleringene på banker og finansinstitusjoner ble fjernet. I Norge er det regler om at en må ha penger stående for å kunne låne ut, de gikk til myndighetene og de fjernet en del av restriksjonene, så de kunne låne ut mye mer, og nye finansielle instrumenter så lånene bevet seg mye. Willoch fikk også den anklagen i forhold til boblen på 1980 tallet, at dereguleringen førte til en kunstig vekst som førte til en boble som sprakk og en fikk problemer med arbeidsløshet osv. E&S trekker fram særlig 4 hovedforklaringer til regulering: *Alle fire ligger under ”market failure”, hvor markedet svikter – paradokset: At fri konkurranse må reguleres. Hvorfor?*

- *Negative eksternaliteter*: når en har en virksomhet så kan den også ha virkninger for andre enn de som kjøper og selger, som miljøvirkninger (negative eksternaliteter), en del av fortjenesten i en handel kommer fra ødeleggelse av naturressurser. Kostnaden med dette må bakes inn i prisen.
- *Kollektive goder*. Det er en del goder som det er vanskelig for samfunnet å få fremstilt bare gjennom et marked. Noen produkter kommer av seg selv, som brus, ingen har bestemt at det godet skal ivareta, andre goder kommer ikke av seg selv, som utdanning. Det er vanskelig å ekskludere varer fra noen goder, og da får en problem med gratispassasjerer.
- *Naturlige monopoler*, goder som er så store og krever så store kapitalinvesteringer at det er vanskelig å se hvordan det er konkurranse mellom tilbydere, som jernbanenett og telefonnett. Når en først har laget et nett og driver det er det lett for deg å øke og senke priser, men ikke lett for en aktør å komme inn.
- *Prisfiksing*. Dette slås hardt ned på, om noen aktører går inn og blir enige om hvor høye priser en skal ta for et produkt. Dette er en grunn til å instituere offentlig regulering, for å hindre prisfiksing.

Dette er noen teoretisk utledede grunner, som en kan tenke seg utfra økonomisk teori, som begrunner hvorfor en må ha en stat.

E&S kommer også inn på en del andre, kanskje mer pragmatiske argumenter:

- *Regulering for å ivareta sikkerhet og kvalitetskontroll*. I de fleste produkter er det en liste over næringsinnhold, og det er forskrifter for hvordan en skal gå fram for å sikre at ikke helseskadelige ting kommer på markedet. Arbeidstilsynet kan stenge arbeidsplasser om ikke arbeidstakeres sikkerhet ivaretas.
- *Hensyn til tilgjengelighet for varer og tjenester*. Med fri konkurranse kan det være at enkelte varer blir mye dyrere i grisgrendte strøk. Innen transporttjenester kjøper staten en god del tjenester for å sikre at de samme tjenestene er tilgjengelig over alt. Å ha samme pris for å sende til den ytterste øy
- *Ivareta normer om likhet og rimelighet* – samme pris på telefonsamtaler over det hele, lik porto.

Fortsatt er det innenfor ”gode argumenter” kategorien, men det er også argumenter som ikke er så gode som kan begrunne regulering: E&S snakker om at en gikk fra teoretiske og normative grunner til også å diskutere ”hvem tjener på å ha et reguleringsregime”? En kan si at det er noen som tilbyr og noen som etterspør. På etterspørselsiden kan en si at det er mange ulike industrier og virksomheter, som ikke nødvendigvis er like sterke, og i dette perspektivet vil de handle utav egen interesse. Da vil en fokusere på at reguleringen er der fordi det er en sterk industri som har hatt interesse av å ha den der, og har fått den gjennom. Samtidig kan en si på tilbudssiden at det er byråkrater og politikere kan ha egen nytte. Politikere søker gjenvalg, og de prøver å få penger fra ressurssterke grupper mot å støtte den typen regulering som de ønsker. Fra byråkratiets side så har en teorien om at de alltid vil ønske å utvide sitt eget revir, med mer reguleringer må de ha flere ansatte. Eks: Troms kraft bygging av vindmøllepark, samtidig som Sp fikk støtte fra firma som tjente på det. I USA er de mye mer hemningsløse på pengebruk i valgkamp enn et er i Norge, og det er ikke like hemmelig for hvor det kommer fra. Dette virker en mer ubekymret for i USA. For noen år siden gikk Brundtland inn for å gå ned i sukkerforbruket, så ser en en kobling mellom sukkerindustrien og USAs myndigheter.

Fem sentrale spørsmål for konkurransepolitikken

E&S har en slags komparativ studie av konkurransepolitikk og regulering. Denne typen sammenlignende studier av konkurransepolitikk tar utgangspunkt i:

- *Monopolrettigheter*. Noen ganger kan en tildel slike selv om det medfører kostnader. Vinmonopolet er et slikt eksempel, selv om det er i mot normer, vi må ha en spesifikk begrunnelse ovenfor ESA, ”spesielle hensyn for sikkerhet og helse”, men vi kan ikke uten videre gjøre det på alle områder.
- *Prissamarbeid*, som er et veldig viktig spørsmål i konkurransepolitikken. Søk på kartellvirksomhet eller ulovlig prissamarbeid, og en finner mange eksempler på dette.
- *Misbruk av markedsrett*, dette er en god illustrasjon med Tine eksempelet, store dominerende aktører må hindres fra å skvise mindre.
- *Sammenkjøp og oppkjøp* er også viktig, firmaer kan bli så store at de ødelegger mye av konkurransen på sitt område. Noen ganger vil en ha motstridende mål, som på at det norske markedet bør vi ha mange aktører, men internasjonalt vil vi ha en sterk norsk aktør som kan hevde seg. Røkke ønsket å slå sammen Kværner og Aker Maritim – dette er et problem for myndighetene, siden en da får en massiv industrigigant, dette gir et problem: hvor skal konkurransen ligge, lokalt eller globalt?
- *Statlige subsidier*. Dette er en viktig sak i EU, og ESA er også inne på dette, med å hindre land i å subsidiere sin egen industri. Landbruket har hatt større muligheter for subsidier enn andre sektorer. Det kan også være mange måter å subsidiere et firma på, USA mener at Europa subsidierer Airbus for å skvise Boeing, Kina og USA er også i tottene på hverandre på det her.

Komparative studier av reguleringspolitikk:

- Makronivå, ett lands konkurransepolitikk, hvordan den påvirkes av EU, hvordan hører den sammen med landets øvrige politikk
- Mesonivå, institusjonell oppbygging, prosedyrer en bruker,

- Mikro, hvordan konkurranse regimene faktisk operer, hva det medfører.

E&S har også noen sider om hvordan utviklingen har vært, hvordan ulike land har forholdt seg til EU.

Kapittelet slutter med hva som er utfordringer for den regulerende staten: en har gått fra direkte inngripen til beskytting av konkurranse. De viser også til GATT, NPM, utviklingen av den regulerende og ikke intervensjonistiske staten. Hvor skal autoriteten ligge? I EU direkte, eller i de enkelte land? Dette er et spørsmål som er veldig i utvikling for dagen, en snakker ofte om at EU regulerer gjennom lover og regler, men direktivene er ikke gjeldende rett i det enkelte land, de må implementeres i lovverket i det enkelte land, og de må få i gang organer og ordninger for å sikre at reglene overholdes. Det er også en motstående tendens, det er en tendens til regulering som også styres direkte fra EU nivå. (foreleser er i ferd med implementeringen av EUs vanndirektiv i Norge, her er det laget egne myndigheter for vannregionene, og en i mye større grad enn før har en føringer for hvordan reguleringen skal føres. Tidligere var det veldig spesifiserte standarder for vannkvalitet, i dette direktivet er det også føringer for hvordan en skal organisere det, som forvaltninger for det enkelte vassdrag. Dette er et tegn på at reguleringspolitikken muligens dreies mer mot EU)

Dette var hovedpoengene fra E&S, så artikkelen til Fimrette (sp?)

Hun snakker innenfor det sosialdemokratiske regimet, særlig fra en norsk kontekst. Først et par store sitater:

Det som gjøres i denne handlingsplanen, er å ta i bruk de virkemidlene som staten har, når det kommunale systemet skal gjennomføre oppgaver. Vi bruker juridiske virkemidler, det skal bli en plikt å tilby enerom, vi bruker økonomiske virkemidler ved å øremerke kroner, og vi bruker planmessige virkemidler ved å stille krav om planlegging på denne sektoren for å kunne få til en utbygging i tråd med behov. (Statsråd Hill Marta Solberg, debatt i Stortinget den 19. juni 1997 om stortingsmeldingen "Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet - respekt – kvalitet")

Fremover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste. (Fra kap. 5 i St.meld. nr. 31 (2000-2001), "Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling")

Disse viser noe av det omskiftelige preget mellom staten og kommune. Det første er fra stortingsplanen om eldreomsorgen. "nå har vi en handlingsplan, og da bruker vi de virkemidlene vi kna bruke for å få kommunene til å få ting gjennom: Plikt, øremerking, krav", staten vinger ting gjennom. Så kommer en stortingsmelding noen år seinere, hvor det leges mer vekt på partnerskap: Gjensidig tillit og respekt, samlet løsning av problemer, likeverd. Dette er en total forskjellig. Det har vært mye endringer i perspektivene på hvordan staten skal styre kommunene, og dette har vært reflektert i ordbruken.

Stat-kommunerelasjoner i historisk perspektiv.

Hun snakker om flere faser:

- *Førkrigskommunen*, vi fikk en kommunesektor allerede i 1837, og kommunesektoren utviklet seg langsomt opp mot krigen. Mye færre ressurser, mindre å spille på, men fristilt til å gjøre

det den syntes var hensiktsmessig lokalt, mindre integrert i det statlige arbeidet, mindre lovregulert og mindre finansiert fra staten.

- I *mellomkrigstiden* fikk en et press på dette, en så mer ulikheter mellom kommunene
- *Etterkrigskommunen*, med en sterk ekspansjon av kommunene, hvor de ble det viktigste virkemidlet for å implementere velferdsstaten. En var opptatt av ensretting, likhet, de samme tjenestene over alt, utvide kapasitet, kanskje mindre opptatt av lokalt selvstyre.
- *Radikalisering og desentralisering* fra 75-92, hvor det svingte noe tilbake, mange konkrete reformer mot mer lokaldemokrati og lokal styring, som planloven i 1985, hvor kommuner fikk lov til å fatte beslutninger om arealbruk, de fikk en egen rett til å fastsette hva som kunne brukes til boliger og annet. Det var også et utvalg som sanerte mange av øremerkingene. Ny kommunelov i 1992 fristilte også kommunene i stor grad. Før den nye kommuneloven var de organisert ganske likt, det var lover som satte krav til organer og stillinger – ”speilbilde organisering”, mest mulige like, som tilsvarte veldig likt staten, med departementer. Med den nye kommuneloven fikk de lov til å organisere mer selv, de fikk en formannskapsmodell eller innføre parlamentarisme (i det store byene) på lavere nivå kunne en omlegge mer som en ville.
- I perioden utover 1990 tallet har det vært store statlige ambisjoner, om å heve kvalitet øke kapasitet – se sitatet over, for å få gjennom dette måtte en bruke sterkere virkemidler, noe som førte til at det ble mer planer, resultatrapportering mot kommunene, på mange måter er 1990 tallet en fase hvor det var en kontraksjon hvor staten igjen kom i førersetet.
- Noe oppmyking siste 10 år?

Hovedtrekk i utviklingen

Særlovgivningen og sektorkommunen . Fristilling av kommunene ga oppmyking av «speilbildeorganiseringen»...men kan ha banet veien for rettighetslovgivningen

Her legger foreleser til et par

Det er ofte forskjeller mellom steder, ofte utfra hvilke behov som finnes, muligens lokale politiske meninger, som gjør at det kan være en verdi i lokalt styre. Dette er trad fundert i en kollektiv ide, at om at det må finnes et fellesskap mellom de som styrer og oss. (også letere å være involvert i lokalt styre)

Det Fomrette mener med speilbildeorganisering er at så lenge utdanningsdepartementet vet at det er en skolesjef så har staten en enkel måte å styre kommunene, de regionale statsetatene speilet departementet, og disse kunne ha direkte kontakt med kommunene og sikre at ting ble gjennomført. Så kom fristillingen i 1992, dette var ganske forvirrende for folk, foreleser drev og intervjuet – om kommunen ikke har en skolesjef men kommunen har blitt reorganisering så det er en rådmann som er sjef for alt med utviklingsavdelinger under. Når styringslinjen ble brutt opp ble det vanskelig for staten å ha de klare linjene. Finrette kobler dette til en utvidet bruk av individuelle rettigheter, staten bypasser kommunesektoren, en vedtar at hvert individ har rett til den og den spesifisere tjenesten, hvor folk kan saksøke om de ikke kan levere. Det fører i den grad staten gjør det til at kommunen og lokaldemorkatet i blir satt til side. Hun ser for seg at det har vært en utvikling der, siden det i alle år har vært lovpålagte tjenester i kommunesektoren. Særlovgivningen, som tar for seg et spesielt område og legger inn et pålegg om leveranse. Ingen kommune kan nekte å ha grunnskole, men samtidig retter

lovene seg mot grupper, kommunen har plikt til å passe på at de eldre har et omsorgstilbud som de trenger, men kommunen kan selv tilpasse seg. Mange kommuner har prøvd å ha et nyansert tilbud, slik at de som klarer seg ganske bra kan få en omsorgsbolig, ikke en sykehjemsplass, dette betyr at de kan tilpasse seg, men det er ikke noen lov som sier at "alle over 80 har rett til sykehjemsplass" – frp er for at alle skal ha lovbestemt rett på sykehjemsplass. Det er en tendens til en individuell rettighetsfestning. Så diskuterer hun hva konsekvensene kan bli av dette. Kommunene blir mer borte som nivå, staten forholder seg til individene og gir dem rettigheter, og domstolen kommer inn som en ny faktor. Det er en stor utfordring for kommunene, og de er fornøyde om det kommer et tilsyn som kan si om de gjør det riktig eller feil. Før var det ikke slik at folk saksøkte kommunen, som ved barnevernssaker. Det er mange lovpålagte prosedyreelementer, som kommunene må ivareta for å være på den sikre siden, og domstolen og rettsapparatet har blitt en mye viktigere faktor. Hun påpeker at når noe er rettighetsfestet så forsvinner politikken. Kommunen kan også fastsette rettigheter, og når de først ligger der så er det ikke så mye mer en kan gjøre, en binder opp handlingsrommet. Hun resonerer en del rundt dette om hva politikkens natur er.

En annet ting en kan si er at artikkelen blir noe normativ. En må være litt kritisk til pensum, artikkelen er klart skrevet i en tradisjon i statsvitenskap hvor en har jobbet med lokaldemokrati, hvor innbyggere skal kunne delta i politikken, da er en i mot rettighetstyring.

Individuell rettighetsfesting er statens respons på det organisatoriske mangfoldet, så det er en måte for staten å få tilbake kontrollen på. Det er åpenbare problemer, den andre siden av medaljen er at eldre som klarer seg godt får omsorgsbolig, men hvor langt kan en gå på å skjære ned, er motivasjonen rene økonomiske motiver. Skoleklasser er en annen sak – før var det en lov, i dag sier en at det skal foregå i grupper, er det en pedagogisk grunn til at en lager klasser så store som de er eller er det en økonomisk årsaker?

Husk, innenfor eldreomsorgen har en ikke rettighetsfesting, men det kan tenkes at det kommer mer av det i fremtiden, hun har tre alternativer for fremtiden, som kanskje ikke virker like realistiske: som sterkere fylkeskommune, staten tar over mer oppgaver, som grunnskolen. Det med lokalt selvstyre er noe en også kommer inn på andre steder, så dette setter ting kanskje mer i sammenheng.

08: Endringer i statsforvaltningen

2010-10-11

I dag mer om konkurranseutsetting, privatisering og liberalisering, om E&S kap 5-7. Forrige gang var det mye om forholdet stat-marked-samfunn, i dag dypere ned i det som har skjedd innad i statsforvaltningene, NPM, og ulike måter dette har kommet til uttrykk på i offentlig sektor og organisering av offentlige tjenester.

Bakgrunnen for det som er dagens tema er problemene som ble opplevd utover 70 tallet, da en fikk problemene med stagflasjon, arbeidsledighet og offentlige finanser. Det ble et nytt fokus på at staten hadde vokst seg veldig *stor*, en ble i økende grad bekymret for *kostnadseffektivitet*, og en fokuserte på at offentlig sektor hadde *uklare og sammensatte mål*, en begynte å bli klar over problemet med den selvdrivne veksten i byråkratiet, at det har en *egendynamikk til å vokse av seg selv*. Dette endret som E&S snakket om slik at en fikk en gradvis endring av tankegangen rundt offentlig sektor. De har tre stikkord:

- *Economi* – økonomisering, det er behov for å få kontroll på kostnadsveksten i offentlig sektor, gjerne få den ned.
- *Efficiency* – effektivitet, det er på en måten grad av måloppnåelse, at en klarer å nå det en ser for seg
- *Effectiveness* – produktivitet, forholdet mellom innsats og måloppnåelse
- .. fra public administration til public management.

Av de to siste kan en ha 4 felt, en kan ha høy / lav, oppnår mål men sløser mye, og lav/høy hvor en oppnår mye med lite ressurser. Dette er begrepspar en ofte kommer inn på.

Tidligere var det mer vanlig å tenke på offentlig adm utvikling som en egen greie, vi går på OPA, en så for seg at dette er en helt annen sak enn å gå på BI. Det som allikevel preget perioden var tanken om en overgang fra public administrasjon som et eget fag til Public management. Hva er forskjellen? Det betyr mye av det samme, men signalet som ligger i den endrede ordbruken er at en is tørre grad bruker tankegods fra privat virksomhet. Når en ser begrepet NPM så er det ikke et veldig presist begrep, det er en generell betegnelse på en bredere reformtrend, som innebærer at en henter inn ting fra privat sektor til offentlig forvaltning, men det er et romslig begrep. NPM blir omtalt som modernisering og endring fra det gammeldagse, men det er også verdt å tenke på at også det som en ser på tradisjonell administrasjon i sin tid var en like radikal modernisering, om en går tilbake til Max Weber og hans byråkratimodeller. Weber har tre grunnleggende prinsipper for det rasjonelle byråkrati: Disse var ikke en selvfølge da de kom, men nå er de en selvfølge

- *Lovstyre*, at det er en lov for det, en kan ikke bare fatte vedtak
- *Lik og forutsigbar saksbehandling*, vi kan vite hvilken prosedyre en sak skal besluttet etter, så vi kan forutsi hvordan ting vil foregå, og det blir likebehandling. Ofte er dette veldig inngående regler

- *Upersonlig og profesjonell administrasjon*, med heltidsbyråkrater, som opptrer i kraft av sin stilling.

Det er dette vi kaller *rasjonell legitimitet*. Det er tre former for rasjonell legitimitet (bort fra tradisjonell og karismatisk legitimitet). *Det er karakteristika ved Webers idealtipe:*

- *Hierarkisk struktur og upersonlig autoritet*, hvor politikerne kan sitte på toppen og gjøre vedtak, og byråkratene utfører
- *Faste og formaliserte kompetanseområder – competencies*, hvilke myndigheter skal fatte hvilke vedtak
- *Spesialisert arbeidsdeling*, med kontorer og departementer som har sine faste oppgaver. Her er det en høy grad av kompleksitet, med en stor mengde institusjoner.
- *Skriftlig saksgang/prosedyre*, en skal kunne dokumentere det som har vært gjort, så en kan vise seinere til hvordan vedtak er fattet
- *Fulltidsansatte og profesjonell stab*.

Dette gjør at embetsverket får en viss autonomi og selvstendighet i forhold til politikken. De som jobber der får en lojalitet til embetsverket, de kan skjerme seg litt fra politikken, politikere kan ikke uten videre gripe inn, siden embetsverkets arbeid skal følge lovene og systemene., E&S påpeker at dette er normer som fikk mye innslag i mange land, men med avvik, som i sør-Italia, klientisme, hvor det er tette koblinger mellom visse grupper og embetsverket som underbygger ideer om lik behandling. Også politisering av byråkratiet, som i fascismen, en kan ikke oppnå rasjonell legitimitet når en har en gal diktator. Det samme med de kommunistiske landene, siden mye av denne politisering av embetsverket er noe som er vanskelig å snu. Dette kan nok sitte igjen i mange år.

Det er disse normene vi kjenner igjen, og de gjelder nok fortsatt. De lå bak oppbyggingen av velferdsstaten, og det som etter hvert ble den store offentlige sektor. Så ble det etter hvert kritikk, særlig basert på økonomisk teori. Det var mange økonomer som så på offentlig sektor, og den økonomiske kritikken ble sterkt målåret av den nye høyresiden som fikk sterk fremgang særlig på 80 tallet. Det er flere aspekter til denne:

Anthony Downs, som stilte spørsmålsteget med den enhetlige motivasjonen til byråkratiet (sosialisering – gjerne rett fra utdanning, disiplinering, kontroll at noen sjekker hva en gjør). Men så kommer Downs og stiller spørsmålet om det faktisk er tilfellet, kan det ikke være slik at byråkrater har ulike oppfatninger om hva de skal gjøre? Det pluralistiske byråkratiet. I denne modellen setter han opp følgende *arketyper*:

- *Klatrerne*, som ønsker å stige i gradene
- *Statsmenn*, som er opptatt av den alminnelige velferden i samfunnet, på et litt overordnet nivå
- *Konservatorer*, som er opptatt å beholde systemet slik det er, utfra den tankegangen om at de har lagt opp sin situasjon innenfor et eksisterende system, og de vil motstå endring

- *Ildsjeler*, byråkrater som har en spesiell lojalitet og engasjement ovenfor spesielle problemstillinger og programmer. Dette er ikke en motivasjon som byråkratiet spesielt er bygget på.
- *Advokater*, som særlig går på å fremme interessene til sin egen organisasjon, etat.

Det her ser en i Yes Prime Minister, hvor en ser mange av disse typene. Downs stilte et spørsmål med den enhetlige tankegangen til Weber, som kanskje kan sees på som normativ, om hvordan folk bør opptre, mens Downs ser på det mer empirisk. Så sier Downs videre at det ikke er noen organisasjoner som kan styres helt og fullstendig fra toppen. Det er aldri slik at sjefene på toppen har full styring, og jo større organisasjonen er desto flere muligheter har de langt nede i systemet til å hindre, holde tilbake og gjøre som de vil. Han er opptatt av at politikken forvrenses når den går nedover i hierarkiet. Dette er en ny type kritikk mot byråkratiet som en maskin.

Kritikk fra den nye høyresiden

Niskanen var en teoretiker som var spesielt opptatt av byråkратиets evne til å vokse på egenhånd, spesielt med vekt på ulikhetene mellom offentlig og privat sektor. I privat sektor har en profittsignaler, om et firma tjener mye penger så har en et tydelig og enkelt suksesskriterium. I offentlig sektor må en se på andre mekanismer, hele problemet med "hvordan det går" er vanskelig. Særlig toppbyråkratene vil ha mye bedre kjennskap til hvordan organisasjonen gjør enn det politikerne har. Byråkratenes mål er ofte er å øke budsjettene, siden det gir mer prestisje, mer handlingsrom, flere goder, og det er et tegn på suksess at en får mer penger. Derfor kommer det med å øke budsjettet som suksesskriterium. Han følger dette opp med *prinsipal-agentteori*, som er en stor retning, men den faller inn i kritikken. Hovedpunktet i denne kritikken er at en har en prinsipal, som ønsker å gjøre en oppgave, og politikerne er prinsipalen, og de får noen til å utføre det, og dette er et byråkratisk organ som et sykehus. Agenten har også sine egne motiver, ikke bare det prinsipalen ønsker å gjøre. Så spør det hva slags kontrollmekanismer en har på plass for å håndtere dette. Dette legger til grunn egeninteresse, og hvordan denne kan få utløp i systemer. Den tredje perspektivet som trekkes fram er *Coases teori om transaction costs*. Han jobbet innenfor et felt, the theory of the firm, som svarer på det grunnleggende spørsmålet om hvorfor en har private firmaer, hvorfor kan en ikke heller løse inn folk til å løse jobber ved behov? Her kommer poenget med transaksjonskostnader, det er ofte billigere å oppnå målene ved å ha fast ansatte. Dette kan fremstå som et åpenbart resonnement, men overført til offentlig sektor kan en spørre om det virkelig er slik at alle tjenester skal utføres et enhetlig byråkrati? (F.eks. med sykehus og televerket som en del av staten) Innspillet fra økonomisk hold er hvorfor ikke legge ut ting, kvitte seg med oppgaver? Trenger en en enhetlig integrert stat?

Weber fikk et lite skudd for baugen ved at en introduserer nye prinsipper som egeninteresser og økonomi. Dette førte litt til New Public Management, med Reagan og Thatcher, hvor hovedpunktene er de tre E'ene over. Det er fortsatt mange studier av dette, og en vil støte på mye litteratur om dette. På instituttet har det vært studier av NPM som moteretning, en viser at en er moderne og med i tiden og lager en moderne struktur, selv om det ikke er så veldig mye nytt egentlig. En har vært glade i å vise fram absurditeter som oppstår når en innfører NPM som en mote.

Hovedelementer i NPM

- *Reorganisering*, særlig det med å bryte opp store organisering. Skille mellom bestillere og utførere, kanskje også med kontrollmyndighet som en tredje part, hvor samferdselsdepartementet kjøper togtenester fra NSB som leier skinner fra jernbanelverket,

som overvåkes av jernbanetilsynet. Dette med kontrollmyndigheten kommer E&S ofte tilbake til, og det er viktig at jernbanetilsynet har en egen autonom myndighet. Dette har vært et viktig poeng i NPM, se på funksjonene og skille dem ut organisatorisk

- *Konkurranse*, å introdusere det der det ikke før har vært. Her er det mange grader, som fullstendig privatisering, men det er klart at ideer som benchmarking, og måling av resultatene som offentlige organer har, så en kan rivalisere og sette dem opp mot hverandre er en form for konkurranseutsetting, om ikke markedskonkurranse. Dette er en ny logikk i forhold til det som var tradisjonelt.
- *Intensivbasert styring*, og resultatbasert belønning, hvor en får budsjett etter ytelse, en litt annen tankegang enn før.

Dette behandles også i kapittel 8 og 9.

Governance

En annen side ved dette faller under begrepet Governance. Dette er et litt underlig begrep, men en treffer på det mye i statsvitenskap og SV litteratur. Det brukes i litt ulik betydning i ulike sammenhenger. På BI vil en snakke om corporate governance, som har med etiske prinsipper å gjøre. I SV snakker en ofte mye om et skifte fra government (hierarki) til governance hvor det er mer fri flyt. Når en snakker om governance er et hovedspørsmål om kapasiteten til å styre kan baseres på andre og mykere virkemidler enn den tradisjonelle styringen. En kan oppfatte governance som en ny måte å styre på *forbi NPM (modernisering hinsides NPM)*.

Flernivåstyring er også viktig, med EU som overnasjonalt forvaltningsnivå. Når EU bruker mykere virkemidler, og en har multi level governance, hvor hvert nivå har sine frihetsgrader. Dette er veldig annerledes fra det veldig renhårete systemet, hvor hvert organ har mer frihet enn før. Mange vil nok også si at governance er litt *sentrum-venstre inspirert tankegang*. Blair, og "the third way" – hva skjedde etter høyrebølgen, mange vil nok si at Ap lignet mer på H etterpå, det ble ikke noen voldsom overgang, en gikk ikke tilbake til gammel tankegang. Stoltenberg liker å presentere seg som en pragmatisk politiker, opptatt av det som fungerer. *Governance spør om hva en gjør etter NPM. Viktige sider er:*

- *Flere styringsinstrumenter enn lovene*. En styrer med flere kapasiteter enn det som tilhører staten, og da må en gjøre det på andre måter, overtale kommunisere, legge til rette, oppmuntre og spre beste praksis
- *Grensene mellom offentlig sektor, privat sektor og sivilsamfunnet svekkes, en holistisk tilnærming til styring*
- *Autonome nettverk ikke bare hierarki*
- *Mange nivåer og komplekse omgivelser*
- *Fleksibel regulering*

På noen områder er disse trendene mer synlige enn andre, og i Norge er de kanskje litt mindre synlige enn andre. I Norge har en en stor ressurssterk administrasjon, så det er mye en kan oppnå gjennom denne. Men, det er en dreining av politikken til områder hvor det offentlige ikke har nok ressurser til å

få gjennomført ting alene, som å bedre økonomien i by, dette er ikke noe myndighetene bare kan bestemme seg for. En kan ikke tvinge næringslivet, en må gå inn i en dialog med dem, og forhandle om at ting må gjøres på en annen måte. Her er det forskjellige tilnærminger til byfornyelse, som hva en gjør med Oslo-øst. Da er det fysiske strukturer, og sosiale tiltak som skoler. I Oslo er det store ressurser lagt ut og mye som skjedd i bydelene, men liten grad av dialog med forretninger og miljøet, så det er mye government. I andre land var det mer strategi om å danne allianser med næringsliv og lokalmiljø. I en liten by i sør-Italia har en så mye mindre ressurser og makt. E&S snakker om public-private partnership, som går utover anbud, i England har partnerskap vært veldig utbredt, det er en mer stabil organisasjon. I Norge jobber også mange offentlige organer litt utfra denne logikken, som i fylkeskommunen, som er et forvaltningsnivå med minst myndighet, men samtidig har de fått som oppgave å være regionale utviklingaktører, da må de gå i tett dialog med alle i fylket som kan ha med dette å gjøre. De må gjøre partnerskapsavtaler, dette er ikke en styrende struktur, mer eller mindre formalisert som skaper nettverk mellom aktørene. Networks er et stikkord, de kan omfatte offentlige og private aktører, fra forskjellige styringsnivå, aktører som operasjonelt sett er litt uavhengige av hverandre, men som innser at de har et felles mål. Nettverkene kan være litt selvdefinere, hvor aktørene selv finner ut hvordan de skal organiseres. Ideelt sett tenker en seg at et nettverk kan være ganske horisontalt. Et viktig poeng som ofte fremheves med NPM er at når en splitter opp funksjoner og enheter så får en etter hvert en større fare for et mer fragmentert styringssystem, med mer og mer problemer med samordning. Hele ideen med governance hadde sitt opphav i England, som gikk lengst med NPM, siden det ble problemer med å samordne på tvers med komplekse styringssystemer. Måten er å lage organer som går på tvers, uten å måtte gå tjenesteveien hele tiden. En prøver også å gjøre dette i Norge, som i indre-øst, der har en staten, kommunene og bydelene, da er det ikke lett å få til ting. Det kan oppsto problemer hvor alle må tilbake og snakke med sine sjefer før de kan bli enige om noe som helst. Koordineringen innad i offentlig sektor er en utfordring. Det samme ser en ved klimatilpassing, blir det klimaendring må en planlegge annerledes, og den største utfordringen med å få det til er å samordne på tvers av alle de offentlige instansene som er involvert. Dette er en situasjon som en vil analysere utfra et governance perspektiv, en kan ikke lengre se på det som et ovenfra-nedover organisering, systemet er for komplisert og kaotisk. NPM er på sett og vis en videreføring av tradisjonell byråkratitankegang, siden en tror på den formelle strukturen, hvor en holder kontroll på hvordan ting er strukturert. I governance må en ha nye måter å samordne på.

Governance kommer en inn på seinere i studiet, men det er et viktig alternativ etter NPM, og det er viktig å ha noen ide om hvordan det passer inn.

eGovernment

Det har vært en *digital revolusjon*, og vi har kommet inn i *kunnskapssamfunnet*, datamaskiner er et godt eksempel på dette. Det er en litt høy floskelfaktor i dette kapittelet, de fleste i rommet har nok vel så godt oversikt over det digitale kunnskapssamfunnet, men her er et par av hovedpoengene:

- *eGovernment*, g2b, G2C, G2G -. Det er viktig å ha slike fancy betegnelser, det som ligger i det er hvordan digitale kommunikasjonsmidler kan brukes til å endre kommunikasjon mellom myndigheter og andre.
- *Dette er noe som har kommet gradvis - de tenker seg fire faser i innføringen:*
 1. *Publish*, at informasjonen er tilgjengelig, på 1990 tallet kom en dit i Norge, en kom til et punkt hvor en kan regne med at informasjonen finnes der.

2. *Interaksjon*, fyller ut skjemaer på internet, sender ting fram og tilbake
3. *Transact*, hvor en kan utføre transaksjoner ovenfor myndighetene på nettet. Altinn, levere selvangivelse, betaling og skatt.
4. *Integrate*, hvor en har en integrasjon av

Dette har kommet i ulik grad og faser, spesielt når en sammenligner iland med uland. E&S diskuterer de *strategiske følgene av teknologi*, innføring av digitale medier i offentlig administrasjon er først å digitalisere eksisterende systemer, men er teknologien i seg selv en kraft til å fornye administrasjonen? Det kan passe inn med NPM, digitale medier har blitt en del av dette. I dag går mye av kommunikasjonen over fastlinje, men med mobile tjenester får vi helt nye innfallsvinklinger. Dette kan også være interessant i uland, hvor utbyggingen av mobilnettet kan føre til en raskere utbygging av offentlig sektor.

eGovernment er noe *som omdefinerer offentlige tjenester*, forhåpentligvis til en forbedring, ved full tilgjengelig, uten grenser i tid og rom. Men, systemene må strømlinjeformes og integreres, dette er ikke så lett. Digitale skiller er også et begrep de bruker, digital divides, alle er ikke like online. Dette er først og fremst skillet mellom utviklingsland og de vestlige land, hvor det er voldsomme store forskjeller, men også forskjeller mellom EU landene, de som har kommet kortest er kanskje ikke så langt unna de mest utviklede uland, men også internt i land. Hva slags digital divides har vi i Norge? Det er fortsatt grupper som ikke er så komfortable, som eldre. En kan ikke gå ut fra at alt kan håndteres digitalt.

eGovernment og demokrati, en ser for seg flere mekanismer: eDemokrati kan være med på å *vitalisere den tradisjonelle deltakelsen*, få kontakt med politikere, delta på en bred linje. Stikkord som innbyggerinitiativ, hvor en kan kreve at en kommune skal behandle noe om en får mange nok underskrifter. Dette kan gjøres på web i mange kommuner. Dette er ganske likt som de gamle underskriftskampanjene. Her er det mange initiativer for hvordan en kan styrke demokratiet. En annen side er at folk får mer mulighet til direkte kontakt med tjenesteapparatet, en kan ha brukerundersøkelser og brukerpaneler, det tredje poenget er at eGovernment er noe som kan gi bedre innsyn og mer mulighet for ansvarliggjøring, mer mulighet for borgene til å få oversikten.

Men, det er de vanlige problemene med datasikkerhet, identitettyveri, og at det offentlige akkumulerer så enorme mengder informasjon som samles opp så mye som oss, som at alle helseinformasjon som samles opp. Hvor gode er de til å lage sikkerhetsmekanismer, hvor mye vet de egentlig om oss? Før kunne en ha sikkerhet ved å være anonym, i dag kan en kanskje være mer som en stimfisk, at en må regne må at det ikke er noen grunn til at noen er interessert i meg. Omdefinerer offentlige tjenester, forbedring, iverksettelsesproblemer, digitale skiller, eGovernment og demokrati, privatliv og sikkerhet, organisasjonsutforming og institusjonell styring

Organisasjonsutforming og institusjonell styring

Dette er noe dypere inn i tiltakene som har vært gjort for å sette i gang NPM, for reorganisering av staten: Litt av poenget med dette er å se hovedlinjer, bare å se de tre spørsmålene kan ta flere år, men en må se det litt i sammenheng.

- *Uavhengighet*. Ideen om at de tjenesteproduserende enhetene skal ha en grad av uavhengighet fra de offentlige myndighetene. En spørsmål blir da om en enhet som et sykehus skal være eid og kontrollert av staten. I Norge har det vært statlige *eiere* og hierarkisk kontroll. Når det

gjelder *eierskap* så er det en bevegelse fra alt som er statlig heleid, til deleide, privatiserte og mer eller mindre innovative eierskap. Ulike måter å løse det på. Det har også vært mye mer innslag av profitt og inntjening i offentlig sektor enn før. Dette er en følge av reformene, og en tenker ikke så mye på det lengre. Selv ting som det er politisk støtte for må en finne måter å få inntjening, så eierskap og *finansieringsformer* blir mye mer viktig enn før. Slik er det overalt. Det er mye brukerbasert finansiering som har kommet mer enn før, private aktører som skal ha penger, f.eks. i veisektoren, og ideen om at en privat utbygger kan si at vi vil lage en ny motorvei, så gir dere oss betaling mot at vi driver den i 20-30 år. I andre land har det skjedd mer enn i Norge, men deler av E18 ble bygd mer på partnerskap. *Kontrollsystemer* har vært diskutert før. Historisk har kontroll vært integrert i tjenestesystemet, integrert i staten, nå blir ting skilt mer ut, og det vokser fram nye måter å utøve kontroll på, kontrakter, brukertilfredshet. Mye har skjedd i kontrollsystemene som en følge av NPM. Hvor godt fungerer det? Hvor lett er det egentlig å velge den beste skolen for barnet, skårene publiseres, og ideen er at en skal vite hvor en skal sende barna. Men, det er mange heftelser, det samme gjelder også fritt sykehusvalg, om at en skal kunne dra dit hvor de er flinkest.

- *Desentralisert myndighet.* Her er en inne på *lokaldemokratisk autonomi vs statlig kontroll*. Dette er litt opptil det som ble diskutert i forrige time. Lokalt selvstyre, kommunene og lokalpolitikken og de tjenesteproduserende enheten. Frihetsgradene svinger historisk. Skandinavia og Nederland har tradisjonelt hatt stor offentlig sektor, med mye ressurser. E&S illustrerer mye med UK, først med tvungne anbud, så etter hvert best practice hvor en bruker måltall, inspeksjon, restriksjon, og som er et fokus på tjenestestedene og institusjonene. *Desentralisering* skjer kanskje mer til institusjonene enn lokale myndigheter.
- *Brukervalg:* Det første spørsmålet er *om brukerne skal velge selv eller om andre skal velge for deg*. De tradisjonelle er at andre velger for deg, som hvilken skole du skal gå på. Nå har en friere valg, men en kan spørre seg om hvor godt det fungerer. En annens ide er om brukervalget har gjort noe med *finansieringen*. Dette er vanskelig å si empirisk, men E&S poeng er at når en begynner å lage ordninger hvor pengene følger brukeren så blir kostnadsstrukturene mer synlige. Om en kan velge sykehus så må en også regne ut hvor mye behandlingen koster, og da blir det også lettere å lage avgifter og egenbetaling, i gamle dager hadde en nok mindre oppfatning om hvor mye ting kostet. Et annet problem er om hva en gjøresom etterspørselen blir større enn tilbudet. I gamle dager var det kølapp eller å bli sendt til et annet sted. *Skal tjenestesystemet få lov til å velge sine egne klienter?* Her er det interessante problemstillinger som oppstår. Sykehus skal egentlig ikke kunne velge pasienter, det er pasientene som skal velge sykehus, men noen pasienter er mer lønnsomme, og det har vært en del studier av triksing og miksing med dette: "Stykkpris kan være farlig", sykehus i Asker og Bærum har gjort triksing hvor pasientene har fått feil behandling, siden sykehusene får en stykkpris avhengig av hvilke inngrep en gjør. Dette fører til at noen blir mer lønnsomme enn andre, så er spørsmålet om en kan la de lønnsomme komme foran i køen. Dette er faktisk et tilfelle for at en NPM reform gjør at folk får redusert livslengden sin. Dette er et alvorlig tankekors.

Design av konkurranse

Dette er også et viktig element i NPM reformene. *Klarer en å få til konkurranse der det ikke har vært det tidligere?* Her kan en skille litt mellom ulike felter, på noen er det *liten eller ingen konkurranse* også etter reformene. I andre sektorer er det mer *upassende* med det, rettsvesen, politi, militærvesen,

fordi de er sentrale for statens maktutøvelse. Men, i Irak så er det ganske store mandater som gis til private, delvis føres kriger på anbud. Det kan også være at ideene om at noen ting er passende settes litt på press.

Det er også et skille mellom *bestiller og utfører*, dette er en grunnleggende sak for å ha konkurranse, og har kommet mer de siste 20 årene. Det er ikke alltid en tillater private tilbydere, som innenfor skolevesen, i Norge har det ikke vært noe ønske om stort innslag av private skoler. Barnehager og asylmottak er derimot en ganske stor business med konkurranse. Det har også vært områder i kommunesektoren hvor det har vært ønske om konkurranse, men hvor det ikke er mange alternative tilbydere. De nevner også problemer med en modell hvor en *skiller bestiller og utøver*, men hvor det ikke er stort grunnlag for konkurranse. Det kan være en tendens til at myndighetene mister ekspertise når en får private til å gjøre tjenestene. Det kan også være tilfeller hvor vinnerne av anbyderne har urealistiske budsjetter og får problemer seinere. En har også et problem med kryssubsidiering, hvor offentlige både er offentlige og private aktører, da er det en mistanke om at det kan bli sammenblanding. For eksempel universitetet får penger fra det offentlige samtidig som de kan gi tilbud på tjenester til det private. Tilsvarende innfor transport, hvor enkelte aktører også får statsbevilgninger (nettbuss). Det er ofte vanskelig å fastslå hvor mye en egentlig tjener på et anbud, i noen tilfeller kan det være at en privat tilbyder barberer tjenestene. Tilsvarende kan det være vanskelig å nøyaktig fastslå innsparingene.

Kontroll, innsyn og ansvarliggjøring

Her er det også noen dilemmaer E&S snakker også om hvor mye de *akkumulerte kostnadene* ved *uavhengig regulering* egentlig er. En skiller ut enheter, og må sette opp mer eller mindre uavhengige kontrollinstanser og systemer for å ha kontroll over disse. Kan det være slik at kontrollinstansene er et byråkrati i seg selv, at de blir så store at hele reformen går dukken? Dette kan være, for eksempel i det EU finansierte prosjektene, da sitter en med institusjoner og forskningsinstitutter i mange land, hvor en i Hellas kanskje bruker pengene til en Ferrari i stedet for forskning. Kontrollsystemene har blitt så inngående at de kan være et problem i seg selv.

Hvor mye innsikt og gjennomsiktighet har reguleringsmodellen egentlig gitt? Hvor lett er det for oss som brukere og borgere og sette oss inn i hvordan ting egentlig drives? Dette var et løfte fra NPM, men en kan stille *spørsmålstegn med hvor effektiv ansvarliggjøringen egentlig har vært*.

Dette var egentlig hovedtingene i de tre kapitlene i E&S, neste mandag er det Harald, så en bolk om organisasjonsutvikling.

09: Ledelse og endring

2010-10-18

Temaet i dag er altså ledelse og endring. Før vi går løs på det temaet for alvor så tenkte foreleser at det kan være nyttig å se i ”bakspeilet”, og minne om hva som er hovedlinjene i dette emnet, hvor vi står og skal. Den røde tråden er endring er og modernisering av offentlig politikk og forvaltning. Om endring og modernisering er det samme eller om en skal legge noe annet i det er også en debatt. Denne tråden har vi fulgt gjennom tre tema eller hovedfokus. Det første er endringsretning, hva skjer i staten, er det nyliberalismens inntog eller ny public management som er hovedvisen på endringene, eller er det noe mer? Det andre fokus er en gjennomgang av endringsdrivende krefter, her har vi vært inne på ulike typer: globalisering, europeisk integrasjon, som slår inn i forvaltningen. Teknologisk utvikling er en annen kraft, og da først og fremst den digitale revolusjonen, som er i ferd med å slå gjennom i offentlig forvaltning, også her på universitetet. Det er også andre former for politisk og sosial endring som driver, men dette har ikke vært behandlet som et eget overskrift, men det går igjen: hva betyr regjeringsskifte, hva betyr ulike ideologiske perspektiver mellom de ulike regjeringene? Betyr det noe? Sosial endring har også vært snakket en del om, som den kommende eldrebølgen som særlig tar form av en byrde for den yngre generasjon, og i land etter land blir det satt i gang endringsprosesser på den bakgrunnen, se bare på Frankrike. Det tredje fokuset kan en kalle for mestring av endring, å meste og styre endring. En del mestringstematikk har vi vært inne på, og tar med alvor med denne forelesningen og neste. Samtidig, gjennomgangen og teorien om offentlig politikk, som stadiene i policy syklusen, det er så klart også eksempler på mestring av endring, det er utformet politikk som svar på disse drivkreftene som jeg har nevnt er tegn og... på mestring av endring. I dag er temaet ledelse, som er en annen vinkling på endring, og i neste forelesning om organisasjonsendringer kan styres.

Dette var emnet i et nøtteskall. Dagens tema er ledelse, men også litt tilbake til forelesning 6, om den nye staten, om den medfører permanent endring, og at det er det FAFO rapporten dokumenterer. Det svaret som ble gitt på det er at ja, staten vil være i permanent omstilling, og en mer og mer karakteristisk tilstand for offentlig sektor og næringslivet, bakgrunnen for dette er drivkreftene vi snakker om som også blir drøftet i FAFO rapporten: endringspresset fra globalisering, europeisk integrasjon, sosiale endringer og ikke minst teknologisk endring. Om det er slik at det er disse kreftene som driver omstilling i staten så er sjansene gode for at det blir mer omstilling. Teknologisk endring, den digitale revolusjonen er vi midt oppe i, og den kan være permanent. Det er sikkert er mye og revolusjonerende teknologi, som cloud-teknologi, at en ikke trenger å ha en harddisk som har sin egen programvare, mobile computing er det andre nye uttrykket, at en alltid er online. Disse revolusjonen er her, men vil bli mer og mer utvidet. Poenget er at de er her, og de vil nok tilta framfor å avta. Staten vil bli stilt ovenfor sterkere og sterkere press for omstilling.

Først et lite steg ut av pensum og læreboka – ”the expertice of the change agent”, dette er trolig en jobb som mange vil ha, å være med på, og styre og endre endringsprosesser i en organisasjon. (Buchanan & Boddy). Hva slags kompetanse trenger en endringsagent, for å få til en vellykket endring i offentlig forvaltning eller store bedrifter: Her er det tre stikkord:

- *Prosjektmodellen.* Denne understreker at en må ha klare mål for endringsprosessen, en må ha et prosjekt som innebærer klar oppgavedeling, tydelig ansvar, klar framdriftsplan for prosjektet. Hvis ikke disse er tilfredsstillt er sjansene for at prosjektet ikke er vellykket ganske

store. Her kjenner en igjen den rasjonelle beslutningsprosessen, og fra iverksettingsteorien top-down modellen. Det er en ledergruppe som vet hva de vil, hvor de vil, som organiserer et team med den nødvendige kompetansen som skal til for å gjennomføre organisasjonsendring. Men, dette er ikke nok, dermed neste:

- *HR-modellen (Human Relations)*. Organisasjoner består av mennesker, med sine svake og sterke sider. Hva er en organisasjon? En samling av rutiner, summen av arbeidspraksis som alle som er medlemmer av organisasjonen gjør. På Universitetet begynner en forelesninger : 15, en forventer at teknologien fungerer, og om ikke de som er ansvarlige for å vedlikeholde den har gjort jobben sin blir foreleser nervøs. Om en skulle endre til å begynne :00 så ville dette ta lang tid å endre. Her ville det være behov for å overbevise forelesere, og det er det denne HR biten går på: kommunikasjon, forståelse er nøkkel. Dette er en annen type kompetanse enn den stramme prosjektmodellen.
- *Forhandlingsmodellen*: Denne er mer politisk preget, tar høyde for at store organisasjoner består av interessegrupper som kan være godt organiserte. I norsk arbeidsliv har fagforeninger stor betydning, norsk arbeidsliv er godt organisert. Dette er det ikke i alle land, paradoksalt nok er den franske mye lavere enn i Norge, og det er kanskje noe av bakgrunnen at forandringsprosesser blir mer konfliktfylte. Om det er mange ingeniører er viktig må en få med ingeniørgruppa, da blir det forhandlinger, såkalte side-payments. To andre stikkord: inkludere vetogrupper, og rett vs nytte. Det siste blir også trukket fram i FAFO rapporten, en kan se på medarbeidernes involvering i to perspektiv i norsk arbeidsliv: forhandlingsmodellen er institusjonalisert i norsk arbeidsliv, både gjennom avtaler med partene og med lovverket, som gir arbeidstakerne rett til å bli hørt i store organsiasjonsendringer. Dette er en rett som partene i arbeidslivet har. I seriøse organisasjoner så blir denne retten respektert, selv om de også i FAFO rapporten var en del fagforeningsledere som ikke hadde blitt tatt med eller lyttet til, og som mente at prosessen ikke fungerte bra. (Utrukk for at de to prosessene over ikke hadde fungert bra.) Nyttan her er den nytten som avtalene har for lederne av organisasjonen. I nordisk arbeidsliv ser en at ledelsen av organisasjonene har oppdaget at det er ganske nyttig for organisasjonens mål å forhandle med arbeidstakerne om gjennomføring av endringer.

Dette er gjensidig utfyllende kompetanser, og ikke konkurranse med hverandre. Her finner vi en interessant gjennomgang, oppsummering av veldig mye erfaring av omstillingsarbeid i offentlig og privat sektor, mange av prosessene som B&B analyserer er knyttet til innføring av ny teknologi. Så, å lese denne boka kan være smart om en ønsker å være endringsagent.

Hva er ledelse?

Når en person påvirker andre til å samarbeide om å nå et felles mål (s 151). Kapitlet er ikke det meste strukturerte. Forfatteren prøver å skrive om både management og leadership. Dette gjør at den røde tråden ikke blir så tydelig som en kan ønske. Her legges mest vekt på ledelsesskapsperspektivet. Ledelse opptrer når en person påvirker andre til å samarbeide om å nå et felles mål. Viktig. Her er det et skille mellom en person som påvirker andre, og det er andre som må samarbeide for å nå et mål. Det kan være små personer, og kanskje på tvers av organisasjoner i nettverk. Grunnstrukturen er at en leder påvirker en gruppe til å samarbeide, eller påvirker måten en samarbeider på, til å nå et mål. Så, det at det finnes et mål er en del av organisasjonen. Om det er en gruppe som treffes på en pub og en person som påvirker mer av samtalen mer enn de andre så vil en ikke si at det er ledelse, så lenge det ikke er et mål. Klassiske roller som leder: fotballtrener, partileder, seminarleder, reiseguide. Her er det

mange skoleretninger og synspunkt på hva som er en god strategi og godt lederskap for å nå målene, hva som rent konkret er god lederskap er det sikkert mange oppfatninger om. Hva gjør en god partileder? Å få mest mulig stemmer, oppslutning. Men, når en ser på norske partiledere, så ser en ulike måter å gjøre det på? Er det noen fellestrekk mellom Hagen, Stoltenberg og Høybråten, i måten de har sin rolle på? De er i alle fall en god del forskjeller mellom dem. Seminarledere har en mindre omskrevet rolle, de har sikkert en mindre profilert lederstrategi, men de har også et mål, men det målet er kanskje ikke så lett å beskrive og kategorisere. Det kan også være andre som har ledelsen i stedet for formell utnevnt leder, som Ap og Håkon Lie. Seminargruppene, hva er målet for disse? Å få studentene til å bruke pensum praktisk, øke læringsutbyttet, selv om de nok viser litt ulike måter å gjøre det på. Samarbeider gruppene? Og hvordan arter det seg? At en deler på oppgavene er en form for samarbeid. Å være reiseleder kan sette lederegenskapene på den ytterste prøve, å lede en gruppe turister ut på sightseeing i en by, eller på utenlandstur. Hva er målet? At de har en best mulig opplevelse, opplevelseøkonomien. Her er det nok flere oppskrifter. Poenget her er at ledelse kan være så mangt, og manifesterer seg i ulike former.

Kjernes spørsmålet er mellom leder og samarbeid. Hva er mekanismen som fører til samarbeid. Det er det som skiller mellom de ulike retningene. Det er et stort felt, mange tar doktoravhandlinger også i dette.

Ulike mekanismer bak ledelse

De neste plansjene er en gjennomgang av ulike mekanismer: En begynte med ”store-menn” teoriene, dette var egenskaper som var medført, som intelligens, viljestyrke, talegaver, karisma. Karisma kjenner en også igjen fra Weber, dette kan være ting som det er vanskelig å sette navn på, som gjør at andre føler seg hevet opp. Mye forskning fram til 1930-1940 tallet dreide seg om å prøve å identifisere nærmere nøyaktig hvilke egenskaper personer som gjennom sin gjerning klarte å få til store verk, hva slags egenskaper som kjennetegnet dem. Men, kritisk gjennomgang av forskningen viste at det ikke var noen enkle svar, de utmerket seg ikke nødvendigvis med noen av egenskapene over, det var vanskelig å finne noen fellesnevner, så dette sporet er langt på vei oppgitt.

Lederskapsstil er den neste fasen. En var mer opptatt av en likevel kunne oppnå gode resultater, at ledelse var noe som også kunne læres, en kan lære og forandre det. Det skillet som går igjen i denne forskningen blir ofte sett på som oppgaveorientering (om oppgaver) vs relasjonsorientering (om gruppa). Gode relasjoner på arbeidsplassen er viktig for relasjonsorienteringen. Her har en to typer ledere, de som vil få til resultater, koste hva det koste vil, og de som er opptatt av kos på arbeidsplassen. De som er relasjonorienterte er de som blir karakterisert for å være flinke med folk. Så er det forskning som viser at de ulike stilene er mer kulturelt betinget, som at i Norge er en opptatt av relasjoner, i USA av mål. Så er det en debatt om hva som er best, og det har vært mange prosjekter for å fremme mål- og resultatorientering.

Situasjonstilpasset ledelse. Her er tankegangen den at lederskapsstilen vil variere fra situasjon til situasjon. Hva slags behov, hva kjennetegner medarbeiderne, det viktige er den gruppen som skal påvirkes. Hvilket mestringsnivå har de, kompetanse ovenfor oppgavene, om den er lav så vil en sterk styrende stil (top-down) være det som passer situasjonen. Om mestringsnivået er høyt så kan en bruke en delegerende stil. Noen illustrasjoner:

- Lavt mestringsnivå - styrende stil, som en sersjanten / rekrutt
- Høyt mestringsnivå - delegerende stil, som en forskersjef / forsker. En går ut fra at forskerne er trent, en trenger ikke fortelle i detalj.

- Fra lavt til høyt nivå - coaching Jesus / disiplene, prosessen å gå fra høyt til lavt nivå. Coaching, det er en prosess som går på å føre medarbeidere fra et lavt mestringsnivå til et høyt. Måten en gjør det på at den som er coach stiller spørsmål, og gjennom disse så får den som blir veiledet større selvinnsikt og mestingsevne. Sokrates sin metode ovenfor sine studenter og borgere i Athen kan være et eksempel. Dette kan være en dristig metode.

Funksjonfokusert ledelse

Ledelse baert på evnen til å utvikle og motivere medarbeidere til uvanlige prestasjoner, f.eks. gjennom bygging av selvtillit.

Dette blir ikke direkte omtalt i dette kapittelet, men er med indirekte. Utgangspunktet er den oppfatningen at store og små organisasjoner må ivareta visse grunnleggende funksjoner:

Administrasjon, integrasjon (å ta vare på medarbeidere, skape samkjensle, tenk på HR tilnærmingen), produksjon (den delen av organisasjonen som leverer varene eller tjenestene, om det er pølser eller undervisning), entreprenørskap (mer utadrettet, å se mulighetene i markedet, blant publikum). Noen stikkord som mer konkret illustrerer hver av disse: regnskap, personal, drift, (salg, utvikling).

Alle organisasjoner må ivareta alle disse fire, og må ha ledelse som har kompetanse til å ivareta disse funksjonene for å overleve. Det er sjeldent at en person kan ivareta alle, ledelse er en sammensatt prosess, særlig i store organisasjoner må det være satt sammen så det ivaretar disse fire funksjonene. Alle funksjoner er ikke like viktige, i et byråkrati er administrasjonen veldig viktig (å ha orden), og en legger vekt på ledere som kan ivareta dette. I en bilfabrikk så vil salg og utvikling være veldig viktig – å forstå markedet. Når en har forsket på disse, hva ligger offentlig forvaltning vekt på? Det å skape samhold, integrasjonsfunksjonen. Det betyr ikke at en ikke har med de andre. Så kan en diskutere hva som er viktigst: å ha fornøyde medarbeidere, hvorfor er det så viktig? Vanskelig å si, men det er et resultat av forskningen. I det private er entreprenørskap viktigere. Tanken er også at over tid så vil kanskje behovene i den enkelte organisasjon forandre seg. I noen er det entreprenørskap, i andre er det administrasjon. Dermed skifter behovet for ledelseskompetanse.

At integrasjon er så viktig kan være et uttrykk for omstillingpresset i offentlig sektor, det er viktig å ta vare på folk for å kunne gjennomføre endringer, det er også kunnskapsintensivt, en rekrutterer høyt utdannet arbeidskraft, og grasrota er kanskje viktigere enn toppen. (Personalet er produksjonsfaktoren, det er viktig at de kommer tilbake.)

Transformativt lederskap

Det er et lite ekko i denne teorien av store-menn teorien. Her igjen er fokus rettet på ledere som har evne til å få medarbeiderne til å yte utover det vanlige, utover det som er forventet, ekstraordinære prestasjoner har vært grunnlaget. Det det transformativt lederskapet dreier seg om er å løfte lederne opp på et høyere nivå, å yte mer enn snittet, enn det som jobbeskrivelsen går ut på. Her er det ulike strategier for å bygge selvtillit hos ansatte. Slagordet til Obama, "Yes we can!" et forsøk på å mobilisere folk, at en kan mer enn vi og andre trodde. (Seigmenn til de som strekker seg litt lengre, å hedre dem)

Coaching

Det er mye det coaching går ut på, det er en av flere mulige teknikker for å realisere transformativt ledelse. Det er all grunn til å være skeptisk, dette er en måte å presse medarbeiderne til siste dråpe, og kanskje i det lange løp skape utbrente medarbeidere.

Coaching: Rettledende, «dialogbasert» lederskap. Vanligste teknikk: Spørsmål til «eleven» som sikter mot å klargjøre mål og oppgaveforståelse eller identifisere holdninger

Denne teorien ligger litt på grensen til teorier om karismatisk ledelse. Gjennom teknikker blir det også hevdet at dette er også noe som vanlige ledere kan få. Det er kanskje ikke så lett å finne så mange eksempler på dette i norsk offentlig forvaltning, det er en teori som mer fremhever det ekstraordinære framfor daglig ledelse.

Ledersubstitutt

En stor del av offentlig forvaltning fungerer uten ledere, der samarbeidet blir formet av rutiner, som styrer hva en skal gjøre fra dag til dag. Rutinert forvaltning (for eksempel skatteetaten) trenger ikke noe sterkt lederskap. Andre deler av forvaltninga er til stor grad selvstyrt, som universitetet, med selvstyrte medarbeidere og en blanding av rutinestyrte. Undervisningen er i til stor grad rutiner, og mange mener at det er for lite lederskap når det gjelder undervisning. Men, til gjengjeld er det lite lederskap når det gjelder forskning, i beste fall er det basert på grupper, kanskje også ikke sitt eget institutt men også skandinaviske, europeiske, globale, hvor ledelsen på instituttet ikke har noen styring. Men, forskerne leverer artikler og bøker, de er selvgenererte gjennom de kontaktene de har utviklet gjennom sin forskning.

Disse to mekanismene, rutine og selvstyring er kanskje mest typisk for offentlig sektor. Så har en en del store og velkjente omstillingsprosesser, som NAV reformen, om det har vært effektivt lederskap er et annet spørsmål, hva slags ledelse er dette?

Ledelse i kunnskapssamfunnet

Det typiske er samarbeid i mer eller mindre selvstyrte grupper, her er teambasert ledelse viktig, kommunikasjonsevne er stikkordet på hvordan det kan fungere, og coaching. Denne typen ledelse er typisk for prosjektorganisasjoner som konsulentfirmaer, arkitektkontor (Snøhetta), dette blir også prøvd ut i staten (for eksempel KRD). Hva slags lederskap finnes på universitetet? Det er en ekstrem eksempel på en kunnskapsorganisasjon? Finnes det ledelse på universitetet? Her har vi lederskapssubstitutt i form av rutiner som styrer samarbeidet, og på forsyningssiden svært lite. Vi ser at universitetet prøver å få til mer ledelse. Eksempel: utveksling av studenter internasjonalt, lite ledelse når det først er utviklet. Ledelse på forskningsprogram, det er et eksempel på at universitetet prøver å ta initiativ, som 200 års jubileum av grunnloven. Budsjettering er også et eksempel på lederskapssubstitutt, hva som går hvor er i beste fall forhandlingbasert. (Noen unntak, å få til nye bygg er eksempel på entreprenørbasert ledelse) Det underbygger forelesers syn om at det er i ferd med å utkristallisere seg ledelse også utover de selvstyrte gruppene. (Kanskje også i kjølvannet av kvalitetsreformen, som en nødvendig følge av endringer i finansieringen)

Hvorfor er ledelsen så vanskelig i kunnskapsorganisasjonene? Kompetansen er på gulvet, den er ikke på toppen i organisasjonen, det er de ordinære medarbeiderne som sitter på kompetansen, det er ikke maskiner som er kjernen, det er kompetansen som medarbeiderne har. At kompetansen ligger på gulvet gjør også at makten ligger der. Det ligger grunnlaget for en forhandlings og dialogpreget form for ledelse. Forskerne må lokkes med prosjekter, det er mer ekstremt enn det en vil finne i et konsulentfirma. I det offentlige er en ikke så avhengig av at den enkelte bidrar til at bedriften går med overskudd, en tjener ikke penger i et marked. Det reduserer det incentivet som den enkelte har, dessuten er det tryggere tilsettingsformer, det er vanskeligere å si opp folk – grunnleggende forskjeller mellom markedfinansiert og skattefinansiert. Det er også gradsforskjeller, Universitetet er et ekstremtilfelle, hvor en har mye mer spillerom for den enkelte enn på for eksempel Forsvarets

Forskningsinstitutt. (Et eksempel på team i komunaldepartementet er at en har et team for å utrede muligheten for elektroniske valg ved neste kommunevalg.)

Mer om ledelse: T. Strand, Ledelse, organisasjon og kultur.

Litt mer om coaching

Dette er en bevegelse som har kommet mer og mer de siste 5 år. Utrykket er fra idrettsverdenen, tanken er at det er en 1:1 rettledning, det er ledelse gjennom rettledning, å stille spørsmål, hvor den enkelte, den som rettledet selv må finne svaret på spørsmålet. Dette er spørsmål som skal gi grunn til refleksjon og ettertanke om de arbeidsoppgavene som en står ovenfor. Det finnes mange varianter, om en søker på nettet etter coaching så er det en lang rekke firmaer og institusjoner, og en del forskning bla på BI. Om coaching fører til bedre resultat i organisasjonen som tar i bruk teknikken er svært usikkert, men de fleste medarbeidere som har blitt coachet vil i undersøkelser opplyse at de klarer å mestre sin egen arbeidsdag på en bedre måte, så i et HR perspektiv gir metoden resultat, om den også i et målperspektiv gir resultater er foreløpig mer usikkert. Men, det er en tilnærming som en kan knytte til transformativt ledelse. (Om det er sunt for arbeidslivet i det lange løp er en annen sak.)

Radikale policy-endring: Spiller ledelse en rolle? (Sætren 2009)

Her får vi en artikkel som studerer konkrete prosesser hvor det er elementer av NPM, i UK, Danmark og Norge, og om ledelse spiller noen rolle. Det en finner er at det er store forskjeller i resultat:

- UK, Efficiency Review Program
- DK: Turnusgjennomganger
- N: OMRådegjennomganger

Poenget var at et en skulle gå gjennom policyområder og se om det var muligheter for å spare penger, bli mer effektiv, spare penger. Det lå klare innsparings og effektiviseringsmål bak. Dette hadde større effekt i UK. Danmark atskillig mindre, Norge minst av alle

Forklaringsfaktorer:

Alle disse predikerer egentlig at i UK vil det være størst sjanser for at dette tiltaket skal ha mest effekt. Forfatteren går gjennom disse en for en, og disse predikerer at UK får gjennomført mer:

- Statsform: sentralisert vs desentralisert
- Styresett: majoritets- vs konsensusstyre
- Politisk stabilitet (skiftende vs stabile regjeringer)
- Organisatorisk innplassering (politisk vs teknisk organisering)
- Politisk ledelse (Thatcher personlig interessert i saka)
- Policy-læring (av tidligere feilslag på 1970-talet)
- Programstrategi (konfronterende, roterende vs. Selektiv, dialogprega)
- Kriseeffekt og reformetterslep

Alle disse potensielle forklaringsmodellene har effekt. Men, spørsmålet blir da, med så mange potensielle forklaringsfaktorer, hvilken blir viktigst? Ledelse er en av dem. Da legger forfatterne seg på en litt annen strategi, de sammenligner med et tidligere program i perioden 1972-1976, da en fikk til veldig lite. Hvorfor ble det en suksess 7-8-9 år seinere? Forklaringen må ligge i det som er nytt, det meste er jo det samme: Ny policy-entreprenør (Thatcher – ”the iron lady”, hadde en personlig interesse akkurat i dette programmet.) Programdesignet ble forandret, områdegjennomgangene som før var lite forpliktende ble gjort obligatoriske, alle måtte gjennomføre dem, og for det tredje ny organisatorisk innplassering (under statsministerens kontor). Begge var forøvrig under konservativ regjering. Disse tre faktorene avspeiler at det politiske lederskapet var koblet veldig sterkt på dette programmet, det var lederskapet som var avgjørende hevder Sætre. (I DK og N var områdegjennomgangen gjort på teknisk nivå, lavere i organisasjonen.) Om det må ligge hos statsministeren er ikke sikkert, men i dette konkrete caset var det en leder som hadde interesse som gjorde utslag.

Hva er politisk ledelse?

Står ikke i pensum, men er ikke noe Sætre går veldig tydelig inn på: En kjernefunksjon hos ledere er at de må skaffe støtte, og det er tre måter å gjøre dette på:

- Visjonær, overtale og begeistre til støtte (Månelanding på Mongstad)
- Mesen – milde gaver, kjøpe støtte (Sarkozy, pensjonsreform og mødrene, at de med 3 eller flere barn får tidligere pensjon)
- Svovelpredikant Skremme, true til støtte. (WMD i Irak, Bush fikk nok støtte til å gå til krig. Klimakrisen, eldrebølgen)

Om eksamen

Som tidligere blir det ett relativt kortfattet essayoppgave, med valg blant flere tema, garantert noe fra forelesning. Dessuten noen få faktaspørsmål. Dvs, en todelt oppgave, men alle spørsmål vil ha blitt behandlet på forelesning. Når det gjelder essay vil foreleser minne om seminaroppgavene, det kan også tenkes at oppgavene vil finnes blant dem. Essayoppgavene er en ide om hvordan eksamen blir. Når det gjelder FAFO rapporten så trenger en ikke huske tall, det er ikke på dette detaljnivået en skal kunne mestre det, det er de store linjene i omstillingen, måten den er gjort på, og responsen blant medarbeiderne. Det er linjene i dette en forventer at en skal kunne.

Forelesning10: Organisasjonsteori

2010-10-25

Foreleser har bla vært et år på Scancore, som er et senter for organisasjonsforskning.

Organisasjonsteori har fått god plass i norsk statsvitenskap, og ikke minst her på huset. En kan si at det en leser i pensum, er det statsvitenskap eller ikke? Og hva er statsvitenskap? Det er et skjæringsfelt mellom fag, i dette tilfellet bruker en en del sosiologi og management-litteratur, i andre tilfeller økonomi, osv. det er det som gjør faget litt morsomt, siden en må inn på mye forskjellig litteratur og teoriretninger. Etter hvert må en spesialisere, og dette er et første innblikk.

Når en leser organisasjonsteori vil en komme inn på ting som er fundamentalt sosiologiske, men også mye fra management-litteratur, som hører mer hjemme på BI, en mer anvendt retning. Her er det ofte snakk om strukturelle forklaringsmodeller. Vanligvis som samfunnsviter når en analyserer politiske ting så kan en fokusere på struktur eller aktør. Aktør er enkeltmennesker med vilje som handler, og av og til kan en forklare med dette, som med en toppolitiker. Dette er en helt annen type enn strukturelle forklaringer, her ser en på store strukturer, og en prøver å forklare utfra hvordan disse er organisert. Fri vilje, men hovedforklaringen ligger i formelle strukturer, sosiale strukturer og organisasjonsstrukturer. I organisasjonsteori er det veldig mye strukturer en ser på. Når en først er samfunnsviter tar en for seg mange temaer, men hva som er statsvitenskap og hva som er sosiologi kan variere en god del mellom landene, hva som er bakgrunnen for hva som ligger hvor kan være mer tilfeldig. I USA legger en mer vekt i statsvitenskap på aktørbaserte modeller, som voteringsmodeller, her lå mye av det som er dagens tema i ”politisk orienterte sosiologer”. Det er ikke så farlig hvordan faggrensene er lagt.

Når det gjelder meta-kategorisering så kan en spørre seg hvorfor Rognes er så opptatt av dette. Prosjektet i boka er en form for kategorisering av kategoriseringer, en slags meta-kategorisering. Det er en jungel på mange måter, en enormt stor litteratur over flere år, det har skjedd mye, og en får et behov for å rydde opp i feltet. Halvparten av litteraturen er en form for oppryddingslitteratur. Richard Scott, Organizations, han sorterer materien på en måte vi vil komme inn på. Å komme seg inn i feltet og kjenne til sorteringsmåtene er en viktig ting. Et artig felt som heter organisasjonsøkologi, Friedman, dette er en annen type litteratur. Men, dagens hovedvekt er ”orden på feltet litteratur”, med noen små dykk ned i selve teoriene også. Det er mye artig å oppleve og finne ut, men en må regne med at det er en del frustrasjoner. Som Christensen og Morten Egilsen har laget flere perspektiver, opprydding. En vil gjerne begynne litt med oppryddingsteorier så folk ikke blir overmannet av kompleksiteten, men det kan være vanskelig å gjøre om en ikke kjenner til teoriene. (Hvorfor plassere strukturfunksjonalisme i en rute? Vanskelig å si om en ikke vet hva det er.) En trenger ikke å lære ting utenat, men en må nærme seg hele materien, så kommer en nærmere inn på deler etter hvert. Foreleser synes boka er en innføringsbok, men han ser jo først nå hvor dårlig den egentlig er, og vil gjerne beklage det. Boka må byttes ut, det er for mye en løs samling av tanker, hvor en i stedet for å fortelle hva er så setter en inn store sitater på engelsk, sitatene overtar for resonnementene. Men, i dag et litt større bilde.

Tre innfallsvinkler i kapittel 2

Hvordan teoriene er koblet til andre begrepet. Det er tre litt viktige oppryddingsgreier her. Hele organisasjonslitteraturen har en tendens til å operere innenfor disse tilnærmingene, en vil støte på mye taksonomier og typologier, det er mye bruk av paradigmer, perspektiver, så en må gå gjennom og se hva en legger i det:

- Hvordan teoriene er koblet til andre begreper - Bruk av paradigmer, perspektiver, taksonomier...
- Hvilke forhold som ligger til grunn for organisasjonsendringer - Analysenivå vs. betydningen av viljestyrte valg
- Hvordan disse forholdene virker inn - Prosessteori og variansteori

Taksonomi og typologi blir ofte brukt om hverandre. Det handler om å lage korte lister over egenskaper som fenomenet kan legges i. en taksonomi lages fra en empirisk analyse, så prøver en å lage en analyse utfra hvordan det ser ut. Så tenker en at en kan plassere alt en har sett på et punkt på den listen. På den andre siden er typologi en kategorisering en lager på forhånd, så ser en på virkeligheten i etterkant og ser hvordan ting passer inn. Typologier kan være nyttige, for å rydde litt opp, som ”stor middels liten”, det er verdt å reflektere om typologi er det samme som teori, kanskje ikke, men det kan nærme seg. En teori skal rydde opp i feltet og gi oss en mer forståelig virkelighet, og det gjør en typologi, men den gir oss kanskje ikke noen forklaring på hvorfor ting er som den er, det er mer en inndeling av hvordan verden fordeler seg på ulike egenskaper, uten forklaringskraft. Samtidig, en del typologier kan være basert på teorier også, og dermed få en forklaringskraft. Typologier, funksjonelle, teknologi, former for regulering – et eksempel er om en ser på kommunal organisering, hvordan kommunene har organisert utvalg under kommunestyre, det kan være funksjon (drift, personal), en annen kan være basert på tjenestene (skole, helse). Dette er ulike måter å typologisere på. Pensum mener begge disse er litt på vei ut

Metaforer: Organisasjoner som: Maskiner Organismer Hjerner Kulturer Politiske systemer Indre fengsler Under stadig forandring Instrumenter for herredømme

Burrell og Morgan (paradigme og diskurs)

Paradigme og diskurs har mer grundig fundament i sosial teori enn bare observasjon. Burrell og Morgan, side 26 er et eksempel på dette. De trekker to dimensjoner som har grunnleggende betydning for hvordan en organiserer ting:

	Radikal endring		
Subjektiv	Radikal humanisme	Radikal strukturalisk	Objektiv
	Fortolkende	Funksjonalistisk	
	Regulering		

Har vi fri vilje, eller er menneskelige handlinger betinget av omgivelsene? Den andre dimensjonen er hvordan en ser på samfunnet, om det er begreper som fremhever samfunnsmessig enhet og fellesskap eller konflikt. Så setter en det opp i to dimensjoner, fra subjektivt til objektivt, og regulering versus radikal endring. Så mener de at en kan plassere mye av organisasjonsteorien inn i et skjema basert på dette. Han mener så at mye lander nederst i høyre hjørne, funksjonalistisk, hvor en er opptatt av orden, en kan justere mennesker ved organisasjoner, samtidig er en styrt av strukturen, det betyr noe å

organisere. Dette er behagelig om en holder på med reorganisering, siden om ikke så ville det ikke hatt noen stor rolle. Om en ser på funksjonalismen, for eksempel scientific management som en holdt på med i USA på begynnelsen av 1900 tallet. Ideen var at en skulle prøve å manipulere hvordan arbeiderne hadde det i arbeidssituasjonen, litt mer lys, litt svakere lys, så tenkte en at om en var veldig nøyaktig til å måle hvordan det slo ut på produksjonen, så kunne en maksimalisere produksjonen. (Hawthorne effekten – arbeiderne ble smigret av å bli observert.) Dette er typisk en teori som hører til i høyre hjørne, hvor folk gjør hva systemet sier, og en kan manipulere systemet. En annen retning som en også vil høre om er begrenset rasjonalitet, som postulerer at alle rasjonelle valg må være begrenset, om en skal gjøre det utfra alle rasjonelle valg modellen så må en se på alle alternativer, se på konsekvensene og velge det som gir mest måloppnåelse. Men, dette er dyrt og noen ganger umulig, så en må begrense hvor mye informasjon en innhenter, og bare hente inn noe informasjon, ofte begrenset av en organisasjonsstruktur. En kan ikke ta inn all organisasjon, de som jobber i en slik organisasjon kan ta ganske fornuftige valg, men det er begrenset rasjonalitet siden det er begrenset når det gjelder mengde. Menneskelig handling er begrenset av strukturene mennesker må handle innenfor. Det har også vært en del kritikk, B og Morgan mener at det har vært mye funksjonalistisk, kan vi ikke se mer på de andre? Dette er også noe av kritikken mot det, når mye av organisasjonsteori lander i høyre hjørne er det kanskje også noe feil med inndelingen? En annen kritikk som alltid vil komme i slike oppryddingsforsøk, ”denne teorien passer ikke inn i noen”, og ”mye av det interessante skjer i grenseflatene, hva er poenget med en firefeltstabell da?”. Firefeltstabeller kan være opplysende, siden de er lette å kritisere, en henlegger oppmerksomheten på de mer grunnleggende problemene, som fri vilje, gjør strukturer at vi må se bort fra radikal endring, andre store metaspørsmål. Paradigme tankegangen, pensum kommer inn på flere av disse. Det er ikke nødvendig for oss å huske alle disse paradigmatene, men en må skjønne at en del av oppryddingsforsøkene er gjort av folk som prøver å se på de grunnleggende spørsmålene. Begrepet diskurs ligner på det som en snakker om paradigmer, men er hentet fra radikal teori. En prøver å finne ut hva som er diskurser i samfunnet, ikke bare hva en diskuterer men hvordan, hva slags meningsinnhold en ligger, så kan det være maktstrukturer som bestemmer hvordan en tenker og diskuterer. Så kan en gjøre tekstanalyse.

Metaforer og perspektiver. Metaforer er også en teknikk for å prøve å nærme seg en opprydding, og det er mange i primærlitteraturen som bruker metaforer når de prøver å forklare, ikke minst i management litteraturen. En metafor er et bilde som kan gi en ide om hva en tenker på, som organisasjoner som maskiner, organismer, hjerner, kulturer, politiske systemer, indre fengsler, under stadig forandring, osv. når en tenker på en organisasjon som en maskin så er det mye det mekanisk finjusterte, hvor en skal oppnå en hensikt, en veldig rasjonalistisk måte å se det på. Som organisme er en helt annen tankegang, den vokser, lever, bestemmer litt av seg selv. Om en leser litteraturen vil en støte på mye metaforer. Dette er en slags teoretisering, en kommer et stykke, men ikke veldig langt, i vår sammenheng er det mer interessant med perspektiver: Ikke minst her på huset er det skrevet oppgaver basert på ”perspektiver i organisasjonsstrukturen” Et eksempel er Richard Scott:

	Lukket	Åpen
Rasjonell	1900-1930	1960-1970
Naturlig	1930-1960	1970 og ut

Det han har gjort er å sette opp hovedskiller, hvor en kan se på organisasjonsstrukturer som rasjonell eller naturlig, og åpen eller lukket. I den åpne er organisasjonen en del av en større gruppe organisasjoner eller som en del av omgivelsene. Rasjonelle er organisasjoner litt maskinaktige, hvor en kan designe dem, og folk i organisasjonen gjør det de skal utfra utforming. Så mener han at han kan plassere organisasjonsteoriens utvikling litt årstallsmessig. For eksempel Hawthorne vil lande i rasjonell / 1900-1930. Videre fikk en mer studier av kulturer og mennesker som sosiale vesener også på jobb også. Et eksempel er Ford, som var basert på masseproduksjon av svarte T-Ford, er det masseproduksjon eller ”nye løsninger”? Dette viser betydningen av kultur i organisasjoner. Utover 60-70 tallet fikk en teorier som åpnet mer opp, og de åpne og naturlige systemene er særlig mer sosiologisk inspirerte retninger, institusjonell teori, hvor en ser på at det ikke bare er kultur innad i en organisasjon, det danner seg retninger i samfunnet, moterettninger på hvilke strukturer som er fine og ha. I dag har en fått en ide i kommunesektoren om at en ikke skal ha masse lagre og overskudd liggende, og barbere veldig ned, for noen år siden var det flat struktur. En ser i alle fall litt hovedlogikken, en beveger seg litt gjennom dette. Det er en hensiktsmessig måte å dele det opp på. Foreleser så på Hernes utdannelsesreformer på starten av 90 tallet, hvor en gikk fra råd til utdanningskontorer i kommuner og fylker, kan en forstå det som rasjonell endring (manipulasjon av strukturer), kultur (hva slags kultur var i grunnskolerådet, hvordan spilte det inn på hvordan ting ble drevet), myte (det var ikke lengre mote med store råd, kanskje heller lage lokale kontorer). Graham Allison som skrev om Cubakrisen er litt av denne måten å se det på, hvor en forklarer om Cubakrisen med helt teoretiske rammer, en kan få ulik erkjennelse ut.

Analyseskjema med flere dimensjoner: Van de Ven og Astley

Så ferdig med paradigmer, perspektiver, taksonomier, og videre til hvilke forhold som ligger til grunn for organisasjonsendringer. Da er det to hovedgrep som en ser nærmere på, med analyseskjemaer med flere dimensjoner. Begrenset til Van de Ven og Astley, ligner litt på tilnærmingen til Burle og Morgan fra tidligere:

	Deterministisk	Voluntaristisk
Makro	Naturlig utvalg	Kollektiv handling
Mikro	System-strukturelt	Strategisk utvalg

Det ene er analysenivå, mikro og makro. Mikro ser på en organisasjon, makro ser på flere. Deterministisk en ide om at menneskelig vilje ikke spiller så stor grad inn, voluntaristisk har mer å gjøre med hvordan mennesker handler og muligheter til å ta rasjonelle valg. Så kommer en til retninger som passer inn ulike steder:

Naturlige utvalg er en retning som kalles populasjonsøkologi, en ser på store grupper av organisasjoner, og ser på hvordan disse kan utvikle seg. En tenker seg at hele populasjonen har en tilvekst, noen kommer til og noen dør ut, litt darwinistisk, en får et naturlig utvalg. Kartlegging av SF bay area og hvilket år de ble grunnlagt, en ser en kraftig vekst fram til århundreskiftet så en nedgang. Utfra dette kan en lage statistikker, utviklingen blir annerledes når feltet blir tettere, men en kan bruke andre variabler som politiske omveltninger, ting som kan ha en betydning for framveksten. Dette er en type organisasjonstudie, som ser på makronivå, deterministisk, det er utenfor enhver organisasjon.

Kollektiv handling, teorier om lojalitet, forhandling, mange aktører, med sin vilje og egne interesser.

System-strukturelt, enkeltorganisasjoner, men mer deterministisk, sosial engineering, ideer om at en kan påvirke sosiale relasjoner i en organisasjon og dermed få folk til å gjøre som en vil med å manipulere de sosiale nettverkene på arbeidsplassen.

Strategisk valg, beslutningsteori, hvor en har et stort handlingsrom.

Dimensjonen voluntarisme og deterministiske er en dimensjon som mange andre har brukt, som Predijakt og George, som mener at en kan se på det som to forskjellige variabler. Det er mange gode merkelapper i dette avsnittet – inkrementalisme versus strategisk valg, om ting utvikler seg gradvis uten rom for store valg, eller er det slik at en kan ta grunnleggende valg og gjøre store omveltninger. Adaptation med naturlige utvalg, eller kan en tilpasse seg omgivelsene og endre organisasjonen sin. Så kan en teoretisere om rollen til lederne. Pfeffer har en annen inndeling, ikke nevnt. Pensum kommer inn på selection theories og adaption theories. En kan skille mellom populasjonsøkologien, med et naturlig utvalg, eller teorier som ser på hvordan organisasjonene kan tilpasse seg omgivelsene. Det er en litt seig materie å komme inn i.

Prosessteori og variansteori

Så en avrunding av kapittel 2. Her kommer en inn på to begreper: Prosessteori og variansteori. Dette er også en måte å kategorisere teorier. Variansteori er en type teorier hvor en ikke ser på prosesser (noe skjer i et vist forløp), men hvor en ser på mange variabler samtidig. En legger inn en haug med variabler for å forklare hva som skjer, hvor en for eksempel i en studie av forskjeller finner at denne variabelen klarer å forklare X prosent av variansen. Det er forskjell, og det er en samtidig analyse av mange forhold. I prosessteori så tenker en at organisasjoner endres i prosesser, først skjer noe så noe annet, det kan fremstilles i ulike prosessforløp. Disse prosessteoriene kan sorteres etter hva som er motoren: Rasjonelle beslutninger (org.endring er en prosess som er rasjonelt endret, målrettet, som å øke kapasitet, så setter en i gang en org.endringsprosess hvor en målrettet går til verks for å nå målene en ønsker, åpenbart en prosessteori, mye faller inn her.) Så er det en del teori som kan kalles situasjonsbetinget, hvor en legger mer vekt på sånt som historiske omstendigheter, det er en mer empirisk tilnærming, for eksempel hvorfor det er vanskelig å få til rasjonell endring, det er alt mulig rart som skjer i virkeligheten, og en del organisasjonsteorier legger vekt på dette. Inkrementell endring er diskutert tidligere, ideen her er at en ser at i virkeligheten så kan en ha gode ambisjoner om å være rasjonell, men alle typer endring kan være vanskelig å få til, og ting endrer seg gradvis, en må ta små steg som kanskje bygger på hverandre. Inkrementalisme brukes mange steder, som i USA er det balanserende enheter, Lindblom: Mudling through, det blir små skritt, dette er også inkrementalisme. Tilfeldigheter ligger også inne i noen teorier, det kan være mye av dette, samt teorier som sier at prosesser også er sosialt strukturert, i organisasjonen eller hele samfunnet. Institusjonell teori, med moterettninger, så er det en form for prosesser som er sosialt strukturerte. Dette er en måte å rydde opp i prosessteoriene.

En annen inndeling er Vaan de Ven og Poole om prosessteorier, i deres system er det 4 forskjellige måter, som evolusjonsteorien, hvor en populasjon av organisasjoner kan gå gjennom en naturlig prosess, hvor de som er mest tilpasset omgivelsene overlever. Dette er prosessdrevet, siden det skjer gradvis. Livsyklusideer er noe av det samme, de fødes, settes i gang, har en ungdomsperiode, så kanskje de eldes og dør, og det vet vi skjer med ulike rater i ulike bransjer. (Det kan være ulike livssykluser, e.g. Cafeer vs Nintendo) Det er litt intuitivt i det her, at det er forskjeller mellom organisasjoner. Dialektiske endringer, fra Marxismen, med syntese og antitese, hvor det oppstår

konflikter mellom oppopperende synspunkter som får sin løsning, så oppstår nye konflikter. Hensikt, en måte å sette opp prosesser og org.endringer hvor en prøver å utrede, sette i gang tiltak, så ser en hvordan det gikk, det går i en sirkel. Nok en gang på oppryddingsstadiet, ulike retninger har ulike måter å tenke på.

Organisasjonsendring

Så til kapittel 3, relevant for en seminaroppgave. *Her ser en på organisasjonsendring som analytisk problem.* Spørsmålet er ”hva er organisasjonsendring”, om en ser på det som et analytisk problem så er en inne på det målrettede, det strategiske, en er opptatt av å gjøre de riktige valgene, og en må være målrettet, og det betinger analyse for å finne ut hvordan det vil slå ut om en gjør visse grep. Mål og situasjonsoppfatninger hos ledelsen vil være veldig viktig. I økonomisk teori (rendyrket) vil en gå ut fra at informasjon er umiddelbart tilgjengelig (en forutsetning), men i virkeligheten er det store transaksjonskostnader forbundet med en org.endring, det går på kostnader med informasjonsinnhenting, det er vanskelig å se alle handlingsalternativer – kan en beregne kostnaden opp mot fordelene en kan oppnå? (Tenk NAV, dette var åpenbart et ambisiøst rasjonelt prosjekt, bygget på et analytisk nivå, hvor en så at det var ille at folk var kateballer, sosialhjelp i kommunene til trygd fra staten. Samtidig har det vært en oppfatning at hele omleggingen av systemet har ført til enorme kostnader og vanskeligheter, har en klart å vurdere kostnadene ved reformen?) Prinsipal-agentteori har vi snakket om tidligere, det kan også trekkes inn, siden en vil se på hvordan en kan organisere seg så den underordnede gjør som en vil, dette er også et problem som kan kreve en analytisk tilnærming. Også hvordan en kan spille på karriereutvikling, hvordan omgivelsene spiller inn, hvordan strukturen er. (Noen ganger kan det lønne seg å organisere seg så organisasjonen er et speilbilde av omgivelsene.) Pensum nevner også en del forhold som kan påvirke de analytiske valgene, som kognitive begrensninger (en velger løsninger utfra hva som blir sett på som bra), dette blir noe annet enn å ta et analytisk valg. Det har vært en grunnleggende SV prosess at en starter med de grunnleggende elementene, så ser en hva som er i veien.

Interessehevdning og kjøpslåing: Det er ikke så mye lederen som bestemmer, men at organisasjoner endres gjennom disse to. en ser organisasjoner som grupper av miljøer, med sine maktbaser og tilhørigheter, og hvordan organisasjonen ser ut er et utfall av maktkampen mellom dem. Dette ser en effekten av ofte, som i departementene, det er kamp om å ta hverandres oppgaver. Dette kan være truende og utløse motstand, andre kan se på det som måter å få flere penger og prestisje. I en slik analyse må en se på hvem som er den seirende. Risikoen ved å skille ut en enhet er at det kan sette i gang mekanismer for kjøpslåing og interessehevdning.

Regelfølgning, her finner en struktur og sosiale prosesser. På det ene nivået har en innarbeidede normer, en snakker om rules of appropriateness, vi mennesker har regler for passende atferd som kan påvirke organisasjonsutvikling – hvordan vi ser på verden, våre ideer om hvordan verden er, vi danner meninger gjennom sosial interaksjon, og etterpå tror vi det er objektivt slik det er, men i virkeligheten er det dannet gjennom sosial interaksjon. Dette er også opphavet for normer, det er meningdannende sosiale prosesser som ligger bak det. I sosiologien har en studert mye av dette, igjen ideen om moter og myter.

De tre forrige er veldig ulike oppfatninger om hvordan prosessene dannes. Den fjerde, *som resultat av drivkreftene i omgivelsene* er igjen tilbake på åpne systemer, på hvordan det som skjer rundt påvirker organisasjonen. Her ligger også Ford.

Hvordan kan endring være et biprodukt av at ting tilfeldigvis sammenfaller? Begrenset rasjonalitet, det er veldig dårlige betingelser for rasjonell handling. Herunder også garbage can teorien, Marts og Johanna (norsk samfunnsviter). I Norge kaller en det ofte strømningsanalyser. Tanken er i organisasjoner har en fire ting: Problemer, løsninger, deltakere og beslutningsanledninger. I en organisasjon har en deltakere, så oppstår det problemer, og en får en fin lineær struktur, hvor en ser på hvilke løsninger som er passende. I garbage can teorien så er disse fire tingene frikoblet, og de kan koble seg til hverandre mer tilfeldig. Det trenger ikke være et problem, det kan være at noen har en løsning, som ”vi trenger masse flotte datamaskiner”, så går en rundt og finner et problem. Koblingene kan være ganske tilfeldige, dette var en ganske radikal ide og har gitt opphav til mye morsom analyse. Det har gitt opphav til tre typer beslutninger:

Oversight, om et valg aktiviseres når et valg er knyttet til andre valg og folk har tid og energi til overs, da tar en valget lett.

By flight, da blir det mulig å ta et valg selv om valgene.. bla bla

By resolution

Dette er en type organisasjonsteori som har vært en del framme, og er et kraftig avvik fra de analytiske tilnærmingen. Det er fortsatt åpent for målrettet handling, en kan koble løsninger til mål en har, men det er vanskeligere å lage lineære systemer, allikevel er aktørene rasjonelle og vil oppnå ting, ting er ofte mer kaotiske.

Hvordan håndtere teorimangfoldet

Det er mange teorier om å ordne ting. Hvordan skal en håndtere det? En kan avskjerme oss, la bare en teori gjelde. En kan tenke seg at teoriene utfyller hverandre. Konkurranse er interessant, tenk på Allison om Cubakrisen, er de ulike vinklene bedre eller dårligere? Det kan være en fordel å ha ulike perspektiver inn og la dem konkurrere. Kombinering (”sameining”), hva forskjellen er med utfylling er vanskelig å si.

Fordeling av oppmerksomhet

Det er to ting som har vært mye bruk i organisasjonsteorien, som en også vil møte andre steder. I en organisasjon vor en skal ta beslutninger er det ikke alt en kan være med på, og en må velge. Samtidig er det ikke gitt hva en kan delta. Så, en organisasjonsstruktur er delvis en vedtakstruktur og delvis en tilgangsstruktur. Disse kan igjen deles opp. Om en har en åpen tilgangsstruktur så er det avhengig av hvor mye folk har tid til. Så kan en ha spesialiserte tilgangsstrukturer, hvor noen vedtak gjøres på ulike enheter og nivåer, deltakerne bestemmes av hvilken enhet en tilhører. Det hierarkiske nivået er slik, for eksempel at bare ledelsen kan ta visse vedtak. Dette er grunnleggende resonnementer som en støter på, det er en vinkling brukt mye i Norge. En kan studere en organisasjon utfra dette, hvilke vedtak som tas og hvor de tas. Om en klarer å dekomponere det har en antageligvis lært mye om organisasjonen.

Det siste poenget går på organisasjonsendring. Er det rasjonell eller stokastisk (basert på tilfeldigheter)? Kan organisasjonsendring brukes som element? Det var en artikkel ”statsvitenskap som arkitektonisk element”, det er mange som har gått gjennom statsvitenskap på uio som har lært seg en stor tro på struktur, dette har fått stor innvirkning på organiseringen i Norge. Men, hvor langt kan en gå, hvor stor betydning har teoriene om rasjonelt valg, eller viser det seg i virkeligheten at det er så mye omstendigheter og situasjonsbetingede faktorer. Dette er et hoveddilemma i organisasjonsteorien som en må ha et blick på. Noen argumenterer for, andre for at det er vanskelig.

11: Oppsummering

2010-11-01

Det er to strategier for å gjennomføre oppsummeringen. Det ble sendt ut en mail om temaer som skulle bli nærmere belyst, i tillegg kan en spørre under forelesningen.

Så, rett løs på den andre strategien som vi har: Quizz. Fra svarene, coaching er ”dialogbasert ledelse, og public choice er ”byråkratiet drives av egen-interesser”. Sætren: bruker en blanding av en komparativ og historisk metode for å finne ut at det er Thatchers lederstil som er det viktige. I studiet av iverksetting er det to metoder for analyse: bottom-up og top-down. De som legger vekt på top-down understreker skjønn i lokale beslutninger.

Det legges ikke så mye vekt på demokrati, kap i E&S blir ikke lagt så mye vekt på.

Så oppsummering

På den siste forelesningen ble denne plansjen presentert (”Et orienteringskart for emnet”). Denne viser hvordan en har tenkt om grunnstrukturen i emnet. *Den røde tråden er modernisering og endring i offentlig politikk og forvaltning. Dette betyr at det er tre hovedfokus:*

Endringsretning. Hvordan kan en forklare de store linjene? Startet med nyliberalisme og ny-kenyanisme, NPM i forvaltningsorganisering, når det gjelder innholdet av politikken er det vanskeligere å si en enkel faktor, selv om liberalisering på mange felt er treffende

Endringsdrivende krefter. Hva driver endringene vi har lagt vekt på? Globalisering, europeisk integrasjon, teknologisk utvikling (da først og fremst digitaliseringen), og når det gjelder styring av den offentlige politikken (eg. Elektritetssektoren). Også sosiale endringer, betyr politisk ideologi noe, har det noe å si om det er en høyreorientert eller venstreorientert regjering? (Ikke minst i FAFO endringen). Sosiale endringer er i særlig grad de store sosiale endringene og presset på velferdsstaten som de medfører. Omorganisering av NAV, pensjonsreformen.

Mestring av endring. Under dette temaet tar foreleser med en god del av Studying Public Policy. Det å utvikle ny politikk dreier seg om å mestre endring. Her er det flere analyseredskaper gjennom de fem stadiene i policy syklusen, for å forstå hvordan policy blir til og iverksatt. Ledelse er også et eget tema som passer inn her. Til slutt, det store temaet om organisasjonsendringer kan styres. Hva preger og driver endringer i store organisasjoner, og da særlig offentlig sektor?

Dette er et tematisk kart, et orienteringskart for emnet. Så litt om IMPO.

Type	Eksempel	Praksis	Problem
INFOR-MASJON	Info-kampanje, prestasjonsindikatorar, utgreiing/granskning	’Bruk bilbelte’ Karakterar NOU	Er mottaker tilgjengelig for informasjon? Røyking!

MYNDIG-HET	Regulering, sjølv-regulering, rådgivingsorgan	Røykeforbod, Likestillings-nemnda	Transaksjonskostnadene, "capture", utflytting av tilsyn
PENGAR	Subsidiar, (dis)insentiv, interesse-finansiering	Landbruk, piggdekkavgift, u-hjelp	Subsidiejakt, NGO- u-hjelp
ORGANI-SERING	Direkte-produksjon, forvaltningsselskap, kvasi-selskap, partnerskap, frivillige organisasjoner, markedsregulering, omorganisering	Kommunale tenester, Enova, OPP (veg), mat-markedet, sjukehusreform 02	Balanse mot omsynet til direkte politisk kontroll, NPM

Dette dreier seg om å veie virkemiddel for utforming og valg av virkemiddel. Denne typologien baseres på tidligere forskning (Christopher Hood, NATO typologien). Informasjon, myndighet, penger, organisering. Det som er påstanden til Hood, som Howlett bygger på, er at dette er en en uttømmende kategorisering av virkemiddel, det er bare disse en kan velge mellom. Selv om det virker som om offentlig sektor er kompleks, det er mange poster i statsbudsjettet. Dette er måtene det offentlige kan påvirke samfunnsutviklingen på. Poenget med denne tabellen er å lage en oversikt over virkemiddel. En vil heller ikke si at noen er direkte / indirekte. Også organisering er veldig direkte, siden det dreier seg om offentlig tjensteproduksjon, når de gjør tjensteproduksjon i offentlig regi, det er et organisasjonsvirkemiddel. Utformingen av forskningssektoren er en måte å gjøre offentlig politikk på. Det er også noen problemstillinger rundt dette, som om problemeier er mottagelig for informasjon, som ved å få folk til å slutte å røyke. På bud om bilbelte og straff om en ikke bruker det er utøvelse av myndighet. Her er det et spørsmål om transaksjonskostnader. Et annet eksempel som går på myndighetsutøvelse, "capture", avstand mellom de som reguleres og de som regulerer: Flytte ut tilsyn, koster det mer enn det smaker? Penger: Bevilgninger til frivillige organisasjoner kan gjøre at enkelte bedrifter kan jakte mer på subsidier fra staten enn å gjøre innovasjon. Vil vi få slike vridninger ved bruk av økonomisk støtte?

Så til cluet: Dette er gjemt i boka. Det ligger til grunn en teori om valg av virkemidler. Boka trekker på en veldig bred litteratur, så gjør en en syntese på tvers. Teorien om valg av virkemidler har som premiss at stater alltid vil velge det virkemidlet som innebærer minst påvirkning på innbyggerne. I liberale demokratier vil det koste noe politisk å påby bilbelte, eller forbud mot røyking. Alle inngrep koster noe, ikke bare i penger, men også i form av politiske kostnader. Derfor vil en alltid prøve å starte lengst til venstre, ved overtalende virkemiddel. Denne kategoriseringen, IMPO, kan en plassere slik på denne skalaen:

overtale <<----- >> tvinge
Info insentiv org myndighet

Å bruke myndighet er i siste instans bruk av tvang. Lengst ytterst, bak myndighet, bak staten, hva ligger her? Formulert av Weber: Hva har staten? Voldsmonopol, tvangsmakt. Det vil staten helst unngå å bruke, i alle fall på egne borgere. Militære virkemiddel er det mest kostbare en stat kan ta i bruk. Først prøver en det gode, med informasjon og overtaling, så kanskje incentiver, skattlegge tobakk, heve bøtene for å ikke bruke bilbelte, så kan en gå over til å organisere tjenesteproduksjon, så myndighet. En kan også diskutere hva som ligger lengst til høyre, om det er organisasjon eller myndighet.

Ledelse

Her er kjernen i lederskap, "Når en person påvirker andre til å samarbeide om å nå et felles mål". Påvirkningseffekten er lederskapet, men det er debatter om hva dette består av. Diagrammet er fra Eliassen og Sitter, kap 8. Dette er det foreleser ser på som et kjernepunkt i kapitlet. Disse mekanismene kan presiseres på ulike måter: Personlige egenskaper, lederskapsstil (oppgave vs relasjonsorientert), situasjonbasert lederskap. Dette blir nyttigere om en vet hvordan en differensierer mellom hvor enkelte stiler er nyttig. Styrende vs delegerende er en viktig inndeling her. Så en fjerde type teori, om at organisasjoner består av ulike funksjoner. Den typen egenskaper som trengs for å ivareta de ulike funksjonene vil variere, så den som er ansvarlig for en avdeling trenger andre typer egenskaper enn en annen. Det er sjeldent en og samme person innehar den typen egenskaper som trengs for alle funksjonene, derfor et lederteam som gjensidig komplimenterer hverandre. Transformativt lederskap, basert på uvanlige evner til å overtale. Den transformative lederen er noen som er veldig god til å holde vekkelsestaler, som en fotballtrener prøver å gjøre før laget kommer inn på banen.

Lederskap i kunnskapssamfunnet er et annet tema, noe mer diffust. Men, husk de ulike kategoriseringene av de effektskapende mekanismene, dette er det sentrale poenget innenfor dette temaet.

(så andre foiler, annen foreleser)

Kap 3 i Rognes er det en legger vekt på her. I kap3 handler det mer om et antall konkrete kategoriseringer av organisasjonsteori, ulike innfallsvinkler. Når han snakker om organisasjonsendring som et analytisk problem så mener han at det å endre en organisasjon i seg selv er et analytisk problem, en må ta valg som krever analyse. En viktig oppgave for ledelsen er å vite hvordan en endrer en organisasjon. En må forstå hvordan en overvinner motstand. I økonomisk teori så tenker en seg at endringer skjer spontant, men det kan være veldig kostnadskrevende. NAV reformen er et eksempel på en org.endring hvor en har gode mål, setter i gang en stor reform, men transaksjonskostnadene blir mye større enn det en så for seg. I noen tilfeller er det grunn til å spørre om ulempene en påfører alle er større enn verdien en oppnår. Men, hovedpoenget er at det kan være et analytisk problem.

Perspektiv to er helt forskjellig, her fokuserer en på at org.endring aktiverer interessekonflikter i organisasjonen. En kan se på org.endring som en konkurransesituasjon, mellom grupper som kjøpslår med ulik maktbasis. Den som vinner får gjennomslag for hvordan organisasjonen skal se ut. En org.endring vil da utløse en interessekonflikt, om ressurser, siden strukturen som finnes er et uttrykk for ressursfordelingen. Det å opprette en egen avdeling, et eget organ, gjør at en slår ut mekanismer, en begynner å planlegge karrieren opp mot det, og dette gjør det vanskelig å ta livet av det. Kjøpslåing og ressurskamp er et veldig annerledes perspektiv enn det analytiske.

Det tredje er organisasjonsendring som regelfølgning. Dette er nok inne på det sosiale, en har innarbeidede rutiner og normer for hva som er god organisering. Delvis dette med at det er sosiale prosesser, men også at det finnes normer rundt organisasjonen, og kanskje også moter om hva som er god organisering. Så prøver en å følge dette, det er en kilde til legitimitet og å vise at en er moderne. Dette kan være et eksempel på strategisk..

Som resultat av drivkreftene i omgivelsene. Vi var inne på spesielt en, populasjonsøkologi, at det er en org. livssyklus, etter en stund dør noen ut, og bare de som er best tilpasset omgivelsene overlever. Det er da en forskjell mellom de som overlever og de som ikke gjør det. Contingency theory ligger her.

Det siste er biprodukt av sammenfall i tid. Da er det mye tilfeldigheter, det er et fokus på ting som skjer samtidig. Vi var inne på garbage can, strømningsanalyser, hvor ting flyter ganske fritt rundt, noen ganger kobler de seg på nye og uventede måter, aktører går rundt og prøver å koble sin løsning til problemet. Da kan ting skje litt uforutsigbart.

Det viktige er å forstå at dette er veldig ulike måter å forstå organisasjonsendring på. Det er et rikt felt, med stort mangfold. Dette er essensen i kapittel 3. I Mapping.. finner en mange av de samme gjenpartene, dette er perspektiver som også kan brukes på endring.

Å kalle det analytiske kartet for en teori er å ta for sterkt i. En kan se på fokus på det lukkede vs det åpne, rasjonelle vs ikke-rasjonelle.

Så litt om globalisering. Hva er globalisering? ”Teknologisk og økonomisk drevet prosess hvor geografisk avstand blir..” Et kurs på IP som snakker om globalisering kan ha en litt annen vektlegging enn her, dette er bare et par av perspektivene. Om en har et par ulike perspektiver og kan legge fram disse er det det viktige. Hovedpoenget er at det er mange elementer, økonomisk, politisk, og kanskje sosial globalisering. De snakker om globaliserende trender, som internasjonale og transnasjonale selskapene, det har blitt et helt annet størrelse på dette enn før. Den digitale revolusjonen har også gitt nye betingelser, kommunikasjon over landregrensene har blitt lettere.

Unike trekk går på mye av det samme.. At frihandel er en god ting er et nytt trekk i historien, dette er koblet til NPM. Den teknologiske dimensjonen er også viktig her. Har vi kommet til enden av historien? Nå har vi liberalt demokrati, men det er fortsatt en del gjenværende ting å være uenig om. (Clash of civilizations er et alternativ til dette)

Hyperglobalister ser for seg at staten forvitrer. Skeptikerne sier at det blir mer samarbeid, men at statene blir fortsatt viktige, og transformasjonalistene som er litt mer i mellom. Det er både tendenser som gjør at vi trekker sammen, men andre mekanismer som gjør at en fragmenterer, som religion.

Bretton Woods – fremforhandlet virkelighet om frihandel, det har tatt mange år å komme fram til dette. Bretton Wood var i 1944, i New Hampshire, her ble en enige om den første GATT avtalen, og opprettelsen av verdensbanken og pengfondet. Så var det mange forhandlingsrunder, og en dannet WTO i 1995. Det er ulike regler som gjelder for alle land som er med i avtalen, som forbud mot dumping. Dette blir håndtert ulikt i ulike land, Kina og USA har f.eks mange friske diskusjoner. Uruguay runden var en av de mest omfattende rundene.

En annen side ved global integrasjon er regional integrasjon, denne driver på sett og vis globaliseringen framover, siden det blir områder som er enda mer integrert enn resten av verden.

Statens rolle endres, de er motstandsdyktige, det blir variasjoner, og en kan ikke tenke på globalisering som en ustoppelig prosess, selv om det er spesielle ting ved vår tid som gjør det vanskelig å spå fremtiden.

Hva sier Eliassen og Sitter lite om? Fattigdom, demokratisk underskudd, finanskrisen, og totalitære grupper. Er det slik at liberalisering og frihandel vil gi oss.

Eksamen

Eksamen følger kjent mønster, to sett av oppgaver, en essaypreget oppgave, og noen små-spørsmål. En kan velge både essay og små-spørsmål. Når det gjelder spørsmål om hva som er viktige tema, hva en må kunne særlig godt så er forelesningene, det som har vært behandlet på forelesningene viktige pekepinner, også seminaroppgavene, og det som ble trukket fram på quizzen. Forelser kan garantere at alle som har gått på forelesningene og har vært gjennom pensum kan skrive oppgavene.

Det vil komme en periodisk emne-evaluering som er litt mer grundig enn den vanlige, dette skjer i etterkant.