

Internationella erfarenheter av New Public Management

Som konstaterades i aprilbrevet (Förändrad styrning av offentlig sektor) väckte regeringens utspel om att utreda styrningen bortom New Public Management invändningar från forskarkåll. Bl. a menade redaktionen för tidskriften Organisation & Samhälle i ett temanummer att det var ett hopplöst utredningsuppdrag. Man hade svårt att tänka sig några styrformer som kunde ersätta dem som förknippas med NPM. Detta framstår som ogenomtänkt och felaktigt.

Under Margaret Thatcher växte det på 1970-talet fram kritik i Storbritannien mot den offentliga sektorn. Denna ansågs vara ineffektiv och slösa med resurser. Professionerna inom sektorn sades agera till sin egen fördel. Samtidigt ansågs ledarskapet vara undermåligt. Professionerna behövde därför kontrolleras och offentlig sektor borde överlåta uppgifter till privat sektor. Ur denna kritik växte det fram ett antal idéer om hur offentlig sektor borde styras och utvecklas – idéer hämtade delvis från nyinstitutionell ekonomisk teori, delvis från näringslivet. Dessa idéer kom senare (1991) att sammanfattas i sju doktriner av Christopher Hood, som också myntade begreppet New Public Management, NPM.

Vad är egentligen New Public Management?

Det fanns (och finns) förvisso fog för kritik mot delar av den offentliga sektorn såväl när det gäller kvalitet som effektivitet. Frågan gäller inte det, utan om den lösning NPM förespråkade var den rätta. Bringselius hävdar i Organisation & Samhälles temanummer att flera av idéerna i NPM är sådana som de flesta borde kunna ställa sig bakom. Hon menar t ex att Hoods 7:e doktrin innebär att ”ekonomisk återhållsamhet ska betonas.” Detta låter onekligen okontroversiellt, men det var inte så Hood formulerade det. De doktriner Hood formulerade, och som han gav beteckningen NPM, var följande:¹

1. Offentlig sektor ska styras av professionella ledare, som utövar en aktiv, oinskränkt styrning, en ledning som är fri att leda. Detta krävs för att kunna utkräva ansvar.
2. Det behövs uttalade standarder och prestationsmätt, dvs. definierade mål, prestationsmål och indikatorer på framgång, helst uttryckta i kvantitativa termer. Om ansvar ska kunna utkrävas och effektivitet nås krävs tydliga mål.
3. Större fokus på ”output controls”, dvs. styrning på och uppföljning av prestationer (output). Resurser och belöningar ska vara kopplade till uppmätta prestationer och den centraliserade och likformiga personaladministrationen brytas upp. Betona resultat snarare än procedurer (byråkratiska förfaringsätt).
4. Uppdelning av stora, slutna och ogenomträngliga offentliga verksamheter, dvs. organisera mindre, fristående enheter med egen budget och som har att göra med varandra på ”armlängds avstånd”. Man ska skapa hanterbara enheter och vinna effektivitetsfördelar genom bl. a kontrakts- och franchiselösningar.
5. Större konkurrens inom offentlig sektor genom bl a upphandlingsförfaranden. Konkurrens är nyckeln till lägre kostnader och bättre kvalitet.

¹ Hood, Christopher: A Public Management for all Seasons. Public Administration, Vol 69. Spring 1991. Hood är lite utförligare än vad som framgår av uppräknningen här och den intresserade läsaren hänvisas till originaltexten.

6. Ledarskap inom privat sektor bör vara förebild samt större flexibilitet vid rekrytering och i belöningsystem. Använd beprövade ledningsverktyg från privat sektor.
7. Betoning av större sparsamhet i resursutnyttjandet, dvs. minska kostnader, höja arbetsmoralen, stå emot fackliga krav samt minska företagens kostnader för uppgiftslämnande. Hålla kraven på resurser i schack och göra mer med mindre.

Osborne & McLaughlin lade senare till en åttonde doktrin, nämligen att det politiska beslutsfattandet ska vara skilt från ledningen av myndigheterna. De hävdade också att utvecklingen mot en stat med fokus på "governance" också ska ses som en del av NPM. Det offentliga roll blir att hantera komplexa nätverk som i samverkan tillhandahåller olika tjänster. Den danske statsvetaren Klausen förde dessutom in kvalitetsrörelsen under NPM-paraplyet. Sammanfattningsvis kan ändå kärnan i NPM sägas omfatta:

- Marknadisering. Konkurrensutsättning och avreglering och kontraktsstyrning, dvs. kontrakt mellan en offentlig beställare och offentlig eller privata utförare. Detta medför samtidigt behov av att en tydligare mål- och resultatstyrning och granskning.
- Managerialism. Genom decentralisering och delegering ska det lämnas utrymme för ett professionellt ledarskap. Utgångspunkten är föreställningen att offentlig och privat sektor kan organiseras och ledas på i stort sett samma sätt och att offentlig sektor då bör ledas så långt som möjligt likt den privata sektorn.
- Ekonomism. Betoning av ekonomisk återhållsamhet. Detta kommer till uttryck i de tre e:na: economy, efficiency och effectiveness, där framförallt efficiency (inre effektivitet) kommit i fokus – i vart fall i Sverige.
- Medborgarfokus, med medborgarna som brukare/kunder både som grupp och som enskilda individer. Faktiska och potentiella brukare bör få större inflytande och det offentliga prestationer bli mer individuellt anpassade. Detta kan ske t ex genom att brukarna får välja mellan alternativa serviceproducenter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att NPM handlar mera om ekonomi och effektiv resursanvändning, dvs. efficiency (inre effektivitet) än om varför offentliga verksamheter finns till och vad de ska åstadkomma, dvs. effectiveness (yttre effektivitet) respektive de positiva värden som också brukar förknippas med en välfungerande byråkrati (t ex objektivitet och likabehandling) och med det offentliga, t ex allas lika värde och rättssäkerhet.

Internationella erfarenheter av New Public Management

I en analys 2002 konstaterar Pollitt att det länge saknades studier om vilka effekter NPM egentligen medfört. Han konstaterade att det inte går att dra några slutsatser om NPMs inverkan på utvecklingen i stort. Vissa effekter har redovisats, men då i "det lilla" och den bild som vissa förespråkare målat upp om en slimmad, snabb, effektiv, decentraliserad, öppen och betrodd förvaltning hör till fantasins värld snarare än till den verkliga världen.

Dunleavy et al. (2005) konstaterar att en mångfald av nya och gamla utvecklingsidéer lever sida vid sida och att det är svårt att skilja modetrender från vad som är mera fundamentalt och bestående. Trots dessa svårigheter hävdar författarna att det skett en tydlig omsvängning när

det gäller styrningen av offentlig sektor och att de styrdoktriner som utgör NPM i stort sett är döda. En mindre del av tillämpningarna lever vidare och en del utvecklas fortfarande, men när det gäller flera av nyckelelementen i NPM har utvecklingen vänt, då de enligt forskarna medförde policymässiga katastrofer. De anser att NPM inte längre är en förebild för utvecklingen, men att en del av de förändringar som implementerats är irreversibla och självklart kommer att bestå. I Sverige gäller detta t ex avregleringar och valfrihetsreformer.

Enligt Dunleavy et al. har utvecklingen vänt bl. a när det gäller beställar-utförarmodeller (något som vi kan se även i Sverige). Utvecklingen har stagnerat bl. a när det gäller outsourcing, kontraktslösningar mellan offentliga aktörer och prestationsbaserad lönesättning. Samtidigt är konkurrensutsättning ett av de utvecklingsspår som till stor del är irreversibelt. Bland trender som fortfarande sprider sig nämner de ranking av prestationer och fokus på resultatmätningar.

En förklaring till överoptimismen när det gäller NPM menar de är att man enbart belyser de direkta förväntade effekterna av olika reformer och inte beaktar möjliga indirekta, icke avsedda och icke planerade förändringar och effekter. När man betraktar samhället som ett system med en rad beroenden mellan offentliga aktörer så försvårade den fragmenteringen som NPM medförde möjligheten att lösa komplexa problem.

I en omfattande studie av Hood & Dixon utvärderas de olika reformerna av offentlig sektor i Storbritannien under perioden 1980 – 2010. Utvärderingen avser effekterna av de samlade reformerna och går inte in på de olika komponenterna i NPM och dess utlöpare.

Författarna konstaterar, i likhet med Pollitt tidigare, att den grundläggande frågan, dvs. om NPM i dess olika varianter och efterföljare verkligen inneburit att offentlig sektor arbetar bättre och kostar mindre, inte har diskuterats i någon större utsträckning. Diskussionen har i huvudsak avsett vilka åtgärder som vidtagits och vilka effekter som, enligt förespråkarna, dessa åtgärder förväntats leda till, snarare än vilka effekter som faktiskt uppstått.

Hood & Dixon finner inget stöd för påståenden om att NPM skulle medföra väsentliga kostnadsbesparingar. Tvärtom uppvisar kostnaderna för att driva offentlig sektor en slående ökning. De stora effektiviseringsvinster som rapporterats i olika sammanhang, har inte baserats på faktiska kostnader utan på planerade kostnadsökningar som sägs ha uteblivit genom de olika reformerna. Författarnas slutsats är att alla reformer till trots så kostar offentlig sektor lite mera samtidigt som den levererar lite sämre kvalitet.

Detta är i själva verket inte särskilt konstigt, då NPM i många delar var fel lösning på problemet med bristande kvalitet och effektivitet i offentlig sektor. NPM baseras på felaktiga grundantaganden, fick fel fokus och utgick inte från vad som kännetecknar offentlig sektor, dvs. att sektorn hanterar komplexitet, är politikerstyrd och ska tillgodose individuella och kollektiva behov, bedriver tjänsteverksamhet och har verksamheter av mycket olika karaktär som måste styras på olika sätt. Att NPM fick sådant genomslag beror knappast på att det var rätt tänkt, utan snarare på vilka grupper som hade tolkningsföreträdet och makten över tanken. Det finns helt enkelt bättre sätt att styra det offentliga och förhoppningen är att detta ska avspeglas i regeringens kommande utredning.