



Rune J. Sørensen

Et folkestyre i fremgang

Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter

Innledning

Vi godtar myndighetenes avgjørelser fordi folkevalgte kan holdes ansvarlige. Som velgere kan vi innsette et nytt flertall i nasjonalforsamlingen, og slik tvinge igjennom en endret offentlig politikk. Men dette krever at folkevalgte og regjering kontrollerer at myndighetsorganene iverksetter vedtatt politikk. Delegation har vært et sentralt element i de såkalte New Public Management-reformene de seneste 20–25 årene, ofte i kombinasjon med bruk av markeder og kvasimarkeder. Offentlige etater har fått større handlefrihet, enkelte virksomheter har blitt omdannet til selskaper, mens andre er gitt lovbeskyttet myndighet til å treffe avgjørelser uten at folkevalgte myndigheter kan gripe inn. Utgjør disse reformene et demokratisk problem? Undergraver delegasjon folkevalgt kontroll over administrasjonen?

I den norske Makt- og demokratiutredningen (Maktutredningen) hevdes det at nedbrytningen av den hierarkiske kommandokjeden har svekket velgerkontrollen. Endringene har begrenset de folkevalgtes mulighet til å gripe inn

når det trengs og bidratt til «den politiserte statens retrett». Fragmenteringen av forvaltningsapparatet har svekket styringslinjene i det parlamentariske demokratiet (Tranøy og Østerud 2001, kapittel 1), forvaltningen har blitt mer oppsplittet og vanskeligere å styre (Christensen og Læg Reid 2001: 82, 94), og utvidet administrativ handlefrihet har undergravet mulighetene for politisk kontroll (Østerud, Engelstad og Selle 2003, spesielt kapittel 5).¹ Maktutredningen vektlegger reguleringenes økende betydning som «tilleggsdemokrati», men disse kan ikke kompensere for forvitringen av den egentlig parlamentariske styringskjeden (Østerud, Engelstad og Selle 2003, kapittel 21). Maktutredningen inneholder mange nyanseringer av dette bildet.² Her brukes utredningens konkluderende spissformulering for å få frem en alternativ tolkning av forvaltningspolitikken.

Jeg skal gi tre kommentarer til Maktutredningens analyse. For det første kan utredningens resonnement tolkes som en sammenligning av «før og nå», altså en sammenligning av perioden fra 1945 frem til ca. 1980 da New Public Management ble satt på dagsordenen. Min tolk-



ning er at mesteparten av reformene i offentlig sektor er drevet frem av endrede velgerholdninger; reformene er ikke et elitistisk motefenomen. For det andre undervurderer Maktutredningen de folkevalgtes kontrollmuligheter. Politisk kontroll kan utøves ved å gjennomføre såkalte *politipatruljer* for å sjekke at alt går riktig for seg. Politikere som søker gjenvalg, har imidlertid svake incentiver til å gjennomføre slike kontroller. Forvaltningsapparatet er derfor bygget ut med *brannalarmer*, som gjør det mulig for folkevalgte å rykke ut ved behov. Offentlige institusjoner er dessuten utstyrt med *autopiloter*, institusjonelle ordninger som skal sikre at administrasjonen holder rett politisk kurs uten at folkevalgte selv holder i spaken.³ Min påstand er at demokratiske verdier står *sterkere* i perioden etter 1980.

For det tredje er det ulike grunner til at politikere gir fra seg kontroll. Noen av dem er gode, også vurdert ut fra et demokratisk ideal. Andre er diskutabile. For eksempel kan et flertall se seg tjent med å utforme en politikk som binder prioriteringer og begrenser handlefriheten til fremtidige folkevalgte forsamlinger. Folkevalgtes ønske om velgeropp-slutning kan også friste til å organisere styringssystemet slik at det politiske ansvaret blir uklart. En slik tåkelegging av ansvar gjør det vanskeligere for velgerne å stille regjeringen til ansvar, noe som svekker kvaliteten på folkestyret. Det er følgelig problemer heftet ved delegasjon – men demokratiproblemene er mindre enn Maktutredningen legger til grunn.

Har reformene folkelig forankring?

Hvis demokratisk kontroll forutsetter en sentralisert forvaltning, var de første ti-årene etter andre verdenskrig en gull-

alder.⁴ At folkevalgte har mulighet til å styre, betyr imidlertid ikke at de benytter denne. Dessuten dreier den politiske striden seg nettopp om spillerommet for kollektive og individuelle beslutninger. Endrede holdninger til myndigheter og offentlig virksomhet er mye av forklaringen på reformene etter 1980 (Le Grand 2003, kapittel 1 og 2).

Perioden fra 1945 og frem til henimot 1980 var ekspertstyrets glansperiode. Folk hadde tiltro til profesjoner og vitenskap, de hadde respekt for autoriteter og høy tillit til offentlige myndigheter. Det var til og med respekt for lærere og professorer! Og folk godtok køer, venting, ja, til og med rasjonering som en videreføring av krigstidens ordninger. De var takknemlige for at tilbudet ble bedre, og at det var mindre venting enn før. Eksemplene er mange: I sykehusene hadde legene suveren myndighet over hvem som skulle få behandling og hvilken type behandling (se eksempel i Østerud, Engelstad og Selle 2003: 253), professorene hersket ved universitetene, sivilingeniørene hadde kontroll over vannkraftutbyggingen, og sosialøkonomene hadde avgjørende makt over samfunnsplanleggingen. En antok at legene, ingeniørene, politiet og planøkonomene handlet ut fra det felles beste. Nettopp fordi alle tok det for gitt at ekspertene ivaretok allmenninteressene, var deres maktposisjon legitim. Ikke uventet førte et slikt autoritært ekspertstyre til utvekster, slik det senere er blitt avdekket innenfor sosial omsorg (overgrep mot barn i kommunale barnehjem), i psykiatrien (avsløringer om utilbørlig maktbruk blant annet ved Reitgjerdet psykiatriske sykehus) og i overvåkningspolitiet (Lund-kommisjonens avsløringer av ulovlig overvåkning).⁵

Som kjent ble det fart i protestene fra begynnelsen på 1970-tallet gjennom studentopprør, krav om universitetsdemokrati og etter hvert bedriftsdemokrati.

1970-tallets stagflasjon bidro til å undergrave troen på makroøkonomisk planlegging. I elektrisitetforsyningen ble ingeniørdominansen utfordret, ikke minst av miljø- og naturverninteressene, og senere også av økonomene. I helsevesenet hadde pasientene fått nok av lange ventetider for behandling, av autoritære leger, og de ville ha innsyn i egen diagnose og innflytelse over behandlingsopplegget. Avsløringer av myndighetsovergrep førte til kraftige systemomlegginger på mange områder, inklusive helsevesen, sosial omsorg og i psykiatrien.

Det nokså uinnskrenkede ekspertstyret tok slutt – folk og folkevalgte så på profesjoner og myndigheter med langt større skepsis. Man erkjente at eksperter har begrenset innsikt, og at de ivaretar profesjonsinteresser (f.eks. Legeforeningen, lærerorganisasjonene) eller institusjonsinteresser (f.eks. tidligere Norges Vassdrags- og Elektrisitetvesens påståtte egeninteresse i kraftutbygging). Folk krevde informasjon og mulighet til å treffe egne valg. Og holdningsskiftet hadde en tydelig generasjonsdimensjon. Når Ottar Hellevik (1996) sammenligner holdninger i tre aldersgrupper – 15–29 år, 45–49 år og 70–89 år – finner han at de yngste generasjonene er kjennetegnet ved mer anti-autoritære holdninger og individualisme enn de eldste.

Den første etterkrigstiden var preget av høy grad av solidaritet og fellesskapsfølelse. En homogen befolkning hadde felles mål og vilje til «å løfte i fellesskap». Velgerne godtok høyere skatter for å få bedre helsetjenester, god skole og en velferdsstat med trygghet for alle. Offentlige utgifter utgjorde omtrent 25 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1960, og steg relativt raskt til 54 prosent i fastlands-Norge i 1980. Aksepten for vekst i offentlige utgifter og skatter fikk en brå stopp rundt 1980, fremskyndet av den økonomiske krisen og tendenser til skatteprotest (Hermansen 2005). Velgernes

oppfatninger kom først til uttrykk gjennom den såkalte «høyrebølgen» og ikke-socialistiske regjeringer på 1980-tallet. Også de øvrige partier har tilpasset seg opinionsendringene, og sosialdemokratiske regjeringer har ikke økt offentlig sektors relative størrelse.⁶ Etter 1980 har offentlige utgifter lagt beslag på en forholdsvis stabil andel av nasjonalproduktet.

I et slikt lys er ikke New Public Management et elitedrevet motefenomen; reformene er svar på holdningsendringer i befolkningen (Sørensen 2004). Endringene gjenfinnes også i de fleste andre vestlige land. Alle (eller nesten alle) de politiske partiene erkjente at effektivisering av offentlig sektor var nødvendig – selv om inntektene fra petroleumsmoen ga muligheter for en viss ekstravaganse. Alle partier forstod at folk ønsket god tilgjengelighet, informasjon, innflytelse og valgfrihet. Sider ved denne utviklingen har kanskje svekket politikernes og Stortingets muligheter til å foreta løpende prioriteringer. Men kan noe som faktisk reflekterer velgernes ønsker, stemples som «udemokratisk»? Ville det vært i tråd med demokratiske verdier om myndighetene hadde beholdt 1960- og 70-tallets forvaltningsregime – mot befolkningens vilje?

Er delegasjon en trussel mot folkestyret?

At reformer har folkelig forankring, sikrer ikke at de har gunstige effekter på den demokratiske styringskjeden. Enkeltvis kan reformer være velbegrunnet fra et instrumentelt synspunkt, men sumvirkningen kan bli svekket velgerkontroll. Demokratieffektene av de seneste tiårenes utstrakte delegasjon bør derfor undersøkes konkret. Delegasjon skal bidra til effektivitet og fleksibilitet, utnytte

ekspertise og fremme troverdighet i offentlig politikk. Hvis folkevalgte (eller velgerne) skal treffe alle avgjørelser, vil avgjørelsesprosesser ta uendelig lang tid, og tjenesteyting bryte sammen. Prinsippal-agent-teorien (på engelsk: «agency theory») tilbyr et stringent begrepsapparat for å analysere effekter av ulike former for delegasjon og delegasjonsmekanismer (se f.eks. Epstein og O'Halloran 1994).

Anta at prinsipalen er et folkevalgt organ, gjerne Stortinget eller regjeringen. Agenten er de offentlige institusjonene som har fått tildelt avgjørelsesmyndighet på sitt område. Vil etaten (agenten) benytte delegert avgjørelsesmyndighet til å iverksette en politikk som avviker fra de folkevalgtes (prinsipalens) prioriteringer? Hvorvidt delegasjon fører til tap av demokratisk kontroll, avhenger av om agentens *preferanser* avviker fra prinsipalens. Dersom agenten har de samme mål som prinsipalen, er det ingen fare. Folkevalgtes prioriteringer vil da bli fulgt opp. Frem til omkring 1980 sto dette synet sterkt – embetsmenn var lojale, eksperter forvaltet en utvilsom fagekspertise og profesjonsutøverne ivaretok samfunnsinteresser. Som nevnt ser de fleste nå med skepsis på ekspertene – ansatte i offentlig administrasjon og folkevalgte politikere har ikke nødvendigvis sammenfallende mål.

Likevel er det altså gode grunner til å delegerer – ja delegerer *mer* – fra folkevalgte organer. Den første grunnen er *uforutsigbare omgivelser*. Folkevalgte har ikke mulighet til å treffe alle beslutninger selv. En mulighet er å definere kriterier som skal legges til grunn for avgjørelser. Hvis det var mulig å forutse alle tenkelige situasjoner, kunne folkevalgte programmere forvaltningsapparatet og tjenesteytende etater (fullstendige kontrakter). Det er selvsagt ikke mulig å forutse alle situasjoner som kan oppstå, og angi regler for hvordan disse skal hånd-

teres. Kontraktene blir derfor ufullstendige.

Det offentlige forvaltningsapparatet har svingt mellom perioder med stor grad av administrativ fristilling og sterk sentralisering. Det 19. århundre var kjennetegnet av en forvaltning med forholdsvis selvstendige statsinstitusjoner, men kriger og kriser i det påfølgende århundre bidro til en sterk sentralisering i offentlig virksomhet. I de fleste land ble statlige etater innordnet en hierarkisk organisering som i alle fall på papiret gir god folkevalgt kontroll.⁷ Fra 1980-tallet økte kritikken av byråkratiet som organisatorisk løsning, først i privat sektor og etter hvert også i offentlig sektor med ansvar for individuell tjenesteyting. I privat sektor fremtvang konkurranse mer fleksible organisasjonsformer for å gi kundene bedre kvalitet og lavere priser. Både praktikere, konsulenter og ledelsesforskere pekte på de høye kostnadene ved stram hierarkisk organisering, og tradisjonell forvaltning er i noen grad erstattet av større fleksibilitet. Et programmert forvaltningsapparat var ikke tilpasset oppgaveløsning i heterogene og skiftende omgivelser (Thompson 1967). Offentlig sektor møtte derfor sterkere krav om kvalitet i form av individuelt tilpassede tjenester. Grunnskolen skal gi tilpasset undervisning til alle elever, også til dem med særegne læreproblemer; sykehus skal kunne møte pasienter med sjeldne og sammensatte sykdommer; sosialkontorene må kunne ta imot klienter med uventede og unike livssituasjoner osv.

Offentlig virksomheter har fått større handlefrihet både innenfor rammen av den tradisjonelle forvaltningsmodellen, og ved å skille offentlige etater ut av forvaltningen.⁸ Budsjettreformer har gitt de fleste virksomheter større handlefrihet i anvendelsen av bevilgninger. Det legges mindre vekt på styring av innsatsfaktorene, og mer på oppfølging av mål og re-

sultater. På enkelte områder har stykkprisfinansiering avløst rammefinansiering. Stykkpriser letter tilpasning til uventede svingninger i befolkningens etterspørsel etter offentlig finansierte tjenester. Systemet minsker dermed faren for køer og rasjonering, noe som har vært særlig viktig i spesialisthelsetjenesten.

Den andre grunnen til (økt) delegasjon er *informasjons- og kompetanseproblemer*. Selv om folkevalgte representanter hadde hatt tid til å delta i alle beslutninger, ville delegasjon vært nødvendig fordi folkevalgte ikke har kompetanse til å treffe avgjørelser på alle områder. Den første etterkrigstiden var preget av en relativt beskjeden offentlig sektor dominert av visse typer eksperter. Dagens offentlige sektor sysselsetter nesten 800 000 ansatte⁹ med sterkt heterogene og delvis konkurrerende faggrupper. Ekspertmonopolenes fall utvider spillerommet for folkevalgt styring fordi folkevalgte og partier kan støtte seg til den ekspertise (eller forskning) som «passer» med egen ideologisk overbevisning. Fagkompetansen brukes i den partipolitiske strid til å fremme konkurrerende politiske verdier og oppfatninger av virkeligheten. Velgerne må felle den endelige dom gjennom sin stemmegivning.

For det tredje er delegasjon hensiktsmessig av hensyn til *troverdigheten* i offentlig politikk. Folkevalgte myndigheter har et legitimt behov for å frasi seg ansvar og avskjære politisk innflytelse. Staten er ikke underlagt noen overordnet myndighet som kan sanksjonere statens egne brudd på avtaler eller løfter. Likevel finnes det mekanismer («binde seg til masten») for å øke troverdigheten til offentlige avtaler eller løfter. Gjennom konstitusjonelle regler har Regjeringen og Stortinget frasagt seg muligheten til å påvirke domstolene – rettsstatens kjerne

er at folkevalgte ikke skal påvirke utfallet av en rettsak.¹⁰ Troverdighetsargumentet har også hatt stor betydning for utformingen av sektorer som driver kunnskapsutvikling, utdanning og informasjonsformidling. Universiteter og høyskoler har tradisjonelt hatt lovbeskyttet faglig uavhengighet av staten. Det samme gjelder offentlig statistikk. Regjeringer kan tenkes å manipulere statistikk for å fremstå med en mer vellykket politikk for på den måten å bedre sine sjanser ved valg. Det er eksempler på at dette har skjedd i våre naboland (for eksempel i Margaret Thatchers regjeringstid i Storbritannia). Troverdighet i offentlig statistikk taler følgelig for å opprettholde den lovbestemte uavhengigheten til Statistisk sentralbyrå. På samme måte har en resonnert når det gjelder NRKs uavhengighet. Folk skal ha tillit til at NRKs nyhetsformidling ikke er farget av statsmaktens eller det statsbærende partiets interesser.¹¹ Offentlig eierskap kan dessuten undergrave troverdigheten i konkurransepolitikken.

Analoge resonnementer har fått større gjennomslag i økonomisk politikk (Kyddland og Prescott 1977). Selv når myndighetene vil ivareta langsiktige samfunns mål, fører selve muligheten til å avvike fra en fastsatt plan til at økonomisk politikk undergraves. En uavhengig sentralbank kan forbedre effektiviteten i penge- og konjunkturpolitikken. Offentlig eierskap reiser tilsvarende problemer. Folkevalgte kan se seg tjent med å favorisere lite lønnsomme offentlig eide selskaper ved tildeling av gunstige lån eller egenkapital, eller ved å tildele dem lønnsomme konsesjoner og statlige oppdrag uten konkurranse. Ved å etablere administrative skiller mellom statens roller som eier og regulator, kan en styrke troverdigheten til konkurransepolitikken.

Brannvarsling som politisk styringsteknikk

Prinsipal-agent-teorien angir to typer tiltak som prinsipaler kan benytte for å hindre at agenten forfølger egne interesser fremfor prinsipalens mål. Den første kategorien er etterfølgende kontroll, eller *ex post*-kontroll. På grunnlag av ulike former for direkte overvåkning sørger folkevalgte myndigheter for at administrasjonen har truffet «riktige avgjørelser». Den andre typen kontroll er *ex ante*-kontroll. Her etablerer myndighetene institusjonelle mekanismer som mer eller mindre automatisk sikrer folkevalgt kontroll med forvaltningen.

Et eksempel på *ex post*-kontroll er at folkevalgte opptre som *politipatrukker* og aktivt kontrollerer at etater etterlever de mål som er satt for dem. Det er lite som motiverer folkevalgte til å utøve slik kontroll. Anta at en folkevalgt ønsker å få så mye ære som mulig for den velferd som hans eller hennes velgere nyter godt av, og så lite ansvar som mulig for de kostnader eller ulemper som velgerne pålegges. For å opptre effektivt som «politi», må den folkevalgte for det første opparbeide seg mye kompetanse og konsentrere innsatsen om visse etater, og dermed gå glipp av andre og kanskje større problemer som berører egne velgere. For det andre kan kontroll utformes som en rett for regjering eller storting til å bli konsultert før et endelig vedtak treffes. Men mange beslutninger er kostbare å omgjøre, og etterkontroll overbelaster lett folkevalgte organer.

Dette er bakgrunnen for at folkevalgte forsamlinger i liten grad gjennomfører høringer for å skaffe seg informasjon om ulike etaters løpende virksomhet. Det blir sjelden foretatt selvstendige undersøkelser eller gjennomført relevante politiske kursendringer. Møter og høringer med etatsledere får ofte et rituell preg.

De folkevalgte retter dessuten sjelden oppmerksomheten mot – og har generelt lite kunnskap om – hva som foregår innenfor etatene, noe som gjør deres forståelse av hvilke konsekvenser deres prioriteringer får, mangelfull. Mangelen på politisk oppfølging kan føre til «byråkratisk drift» – offentlige etater får leve et stille og beskyttet liv uten politiske korreksjoner.

Observatører av norsk parlamentarisme vil nok protestere mot en slik beskrivelse. Stortingsflertallet trenger seg inn på områder som har vært forbeholdt regjeringen, blant annet gjennom en økende bruk av instruksjonsmyndighet (Sejersted 2003). Inntrykket er at Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen er intensivert, blant annet gjennom mer pågående fagkomiteer. Ikke minst gjelder det kontroll- og konstitusjonskomiteen. Kontroll gir ikke bare kollektive gevinster for nasjonalforsamlingen. Særlig opposisjonspartiene og deres representanter kan få oppmerksomhet og vinne velgeroppslutning på bekostning av regjeringspartiene.

Men Stortingets aktivitet i disse tilfellene er *ikke* initiert av folkevalgtes *egen* patruljeaktivitet. Det er instanser utenfor de folkevalgtes rekke som slår alarm. *Brannalarmer* er informerte tredjeparter som har en egeninteresse i å slå alarm når offentlige etater sviker sitt oppdrag. Interessegrupper og berørte velgergrupper har ofte god informasjon om hvordan situasjonen er for bestemte grupper, og disse har egeninteresse av patruljevirkosomhet. En politiker eller et parti som søker gjenvalg, vil i stor grad fremme de samme interesser som sine kjernevelgere, og deres varsling vil derfor bli tillagt stor betydning. Resultatet er institusjonalisering av et desentralisert system der folkevalgte går til aksjon når alarmen går. Stortinget og komiteene tar affære *etter* at interessegrupper, myndighetsorganer og/eller media har av-

slørt svikt – eller mulig svikt – i utforming eller gjennomføring av offentlig politikk.¹² Flere ordninger er innrettet for å hjelpe enkeltpersoner og interessegrupper med alarmaktivitet, først og fremst ved å gi innsyn. Viktige eksempler er offentlighetslov, forvaltningslov og ombudsordninger (pasientombud, likestillingsombud, barneombud). Lovfestede rettigheter (for eksempel pasientrettighetsloven) gir befolkningen et håndfast rettslig grunnlag for å fremme sin sak.

Alarmkontroll bygger på en idé om balansert pluralisme, at alarmene ikke favoriserer særlig taleføre velgergrupper. Utviklingstrekk i massemedia har åpenbart svekket posisjonen til velorganiserte grupper og myndighetsorganer. Aviser og andre media er i langt mindre grad enn før redskaper for politiske partier eller andre interessegrupper. Selv om mediernes kommersialisering betyr mer fokus på personer og underholdningspregede nyheter («infotainment»), gir også stoff om maktmisbruk og myndighetssvikt gode salgstall. Dessuten solidariserer journalistene seg oftere med «den lille mann» (såkalt «journalisme») og retter dermed mer oppmerksomhet mot svikt i offentlige velferdstilbud, særlig i helsesektoren. Brukerne kommer hyppig til orde med sin kritikk, noe som også har den effekt at misbruk av tjenester eller ytelser vies lite oppmerksomhet (Bay og Saglie 2003).

Offentlig forvaltning på autopilot

Det beste er imidlertid å unngå at alarmer utløses. Dette krever en bestemt type *ex ante*-kontroll: organisering og prosedyrer som innstiller forvaltningsapparatet på en fastsatt kurs som tilgodeiser prioriterte velgergrupper («deck

stacking»). Folkevalgte skal ikke behøve å bruke tid på å kontrollere; forvaltningen skal være selvkontrollerende (se McCubbins, Noll og Weingast 1987; populært omtalt som «McNollgast»¹³).

Institusjonelle ordninger påvirker administrative ledesers insentiv til å handle i tråd med folkevalgte preferanser. Som nevnt: jo mindre avvik i preferanser, desto mindre behov for kontroll. Politisk kontroll over tilsetninger er viktig: regjeringen er direkte involvert i utpeking av styre og ansettelse av toppledere, også når tilsettingsmyndigheten formelt er lagt til et departement. Og departementer har ofte tilsettingsmyndighet selv der det finnes et styre for virksomheten (for eksempel Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet). Ledernes kontrakter har blitt mer differensierte: i departementene deltar statsråden selv i mange avgjørelser, og «uavsettelige embetsmenn» fungerer slik godt.¹⁴ Men for toppstillinger utenfor departementene benyttes i økende grad åremålstilsetninger og prestasjonslønn. Lederne kan bli mer følsomme for regjeringens politiske målsettinger når de vet at kontrakten må fornyes. Åremål gir dessuten regjeringen adgang til hyppigere utskifting av ledere for offentlige virksomheter. Tidsavgrensede styre brukes mer, og representerer ytterligere et middel til å sikre «politisk musikalitet».

Et annet element i dette er mer bruk av administrativt tilsyn kombinert med lovfestede standardkrav, for eksempel i form av individuelle rettigheter. I 2000 eksisterte drøyt 50 tilsynsmyndigheter (Statskonsult 2000) – omtrent halvparten var direktorater og de øvrige rene tilsynsorganer.¹⁵ Riksrevisjonen og den kommunale og fylkeskommunale revisjon foretar en langt mer pågående, kritisk og til tider kontroversiell forvaltningsrevisjon enn tidligere. Det er eksempler på at revisjons- og tilsynsmyndigheter fremmer kritikk som er svakt faglig fundert eller

går ut over deres kompetanse.¹⁶ Få vil likevel bestride at systemet gir vesentlig og relevant kunnskap om effekter av offentlige bevilgninger og politikk.

Et tredje element er kravene til administrativ rapportering. Offentlig prioritering har tradisjonelt skjedd ved kontroll av innsatsfaktorene, først og fremst ved detaljert budsjettkontroll og kontroll med bruk av arbeidskraft (stillingshjemler) og i noen grad med kapital. Fra begynnelsen på 1980-tallet ble mål- og resultatstyring gradvis innført (NOU 1984:23). Mange var og er svært skeptiske til denne reformens styringseffekter, og en kunne observere direkte aggresjon mot de nye kravene til styring og rapportering.¹⁷ Uansett gir dagens styringsopplegg klarere politiske retningslinjer for oppgaveprioritering, og virksomheter må rapportere mer standardisert, hyppigere og langt mer omfattende enn før.

To eksempler illustrerer de radikale styringsmessige omveltningene. *Spesialisthelsetjenesten*: Omfanget av pasientbehandling måles nå ved ulike indikatorer (diagnoser klassifisert i DRG-systemet) og ved kartlegging av ventetid for ulike typer behandling. Myndigheter og offentligheten har også informasjon om kvalitetsindikatorer som andel reinnleggelser, pasientklager, indikatorer på pasienttilfredshet og omfanget av sykehusinfeksjoner. Slike data benyttes til å spesifisere oppdrag til sykehusene. *Grunnskolen*: Helt til det siste har mange insistert på at den norske skolen er blant de beste i verden – særlig når det gjelder å gi alle lik utdanning. Forslag om skole-reformer har blitt kontant avvist som angrep på «enhetsskolen». En ny situasjonsforståelse har vokst frem etter en serie av internasjonale sammenligninger. Disse viser at norsk grunnskole bruker *mer ressurser* og produserer *større ulikheter* i elevprestasjoner enn skoler i mange andre land, og at norske elever

har relativt sett *svake resultater* på standardiserte tester. Slik har de nye informasjonskildene preget politisk debatt og politikkkutforming i helsevesenet og utdanningssektoren. Dagens offentlige institusjoner er utsatt for en langt mer intensiv overvåkning fra ulike myndighetsorganer enn for få år siden.

Fristilling – tåkelegging av politisk ansvar?

Forvaltningen er et instrument i politiske partiers konkurranse om velgeropplutning, og autopiloter og brannalarmer er mekanismer i politikernes delegasjonskontroll. De setter politikerne i stand til å svare på velgernes krav. Men det hefter også demokratiske problemer ved delegasjon. Et flertall i nasjonalfor-samlingen kan hindre at dets prioriteringer utsettes for angrep fra fremtidige politiske flertall. Usikkerhet om hvilke velgergrupper som får flertall i fremtiden, er et motiv til å vaksinere egne velgergrupper mot *fremtidige* omprioriteringer (Moe 1989; se også Hylland 2001). Et velkjent eksempel er konstitusjonelle bestemmelser som favoriserer visse velgergrupper, eksempelvis ved skjevrepresentasjon av valgdistriktene i nasjonalfor-samlingen (se f.eks. Rokkan 1967: 386–87). Kort sagt: kan demokratiet svekkes fordi velgerkonkurransen motiverer dagens politikere til avskjære handlefriheten til neste generasjon folkevalgte?

Institusjonelle ordninger skaper i seg selv politiske interesser, og disse styrker reformenes «overlevelsessevne». Tildeling av rettigheter kan ha konsekvenser for velgernes interesser og fremtidige stemmegivning. Et sosialdemokratisk flertall kan for eksempel organisere velferdsordninger slik at et stort flertall får en egeninteresse av at ordningene opprettholdes. Dette bedrer sjansen for at

de overlever endrede politiske flertall. En sosialforsikring basert på universelle rettigheter styrker fremtidige velgeres interesse i et godt utbygget trygde- og pensjonssystem, mens et system med behovsprøvede ytelser er mer sårbart for svingninger i synet på offentlige velferdsordninger. Et annet eksempel er privatisering av offentlig eide selskaper ved å tildele flest mulig av velgerne subsidierte aksjer. Disse velgerne får da en interesse i selskapets lønnsomhet. Som aksjeeierne får de også bestemte interesser i skatte- og næringspolitikken: privatisering kan øke velgeroppslutningen om ikke-sosialistisk økonomisk politikk, som tilfellet har vært i Storbritannia (Saunders 1995).¹⁸

Et annet aspekt ved den politiske konkurransen er vel så viktig. Folkevalgte vil ta æren for politiske suksesser, men de er lite interesserte i å ta ansvar for fiaskoer. Valgforskningen viser at velgerne er mer tilbøyelige til å «straffe» politikere (= gi dem lavere oppslutning ved valg) for en feilslått politikk enn til å «belønne» dem (= gi dem høyere oppslutning ved valg) for vellykket politikk. Politikere får sjelden kreditt for et velfungerende apparat som går «på autopilot». Når media, tilsynsmyndigheter, velgergrupper og opposisjonspartiene varsler hyppige «branner», får offentligheten et inntrykk av mange kritikkverdige forhold i offentlig virksomhet.¹⁹

Partikonkurransen motiverer derfor statsråder og regjeringer til å innrette institusjoner slik at de kan skjerme seg mot kritikk. «Blame shifting» betyr å sikre at administrative myndigheter gis ansvar for problemer, kriser og fiaskoer (Fiorina 1982; Grønnegård Christensen og Pallesen 2001). En mulighet er å etablere adgang til å gripe korrigerende inn hvis det utøves et politisk «ukorrekt» skjønn. Dette kan gjøres ved at departementet er klageorgan for visse vedtak (f.eks. vedtak hos tilsynsmyndigheter),

eller ved å utforme vedtekter for offentlige foretak der visse beslutninger skal forelegges foretaksmøte der eierdepartementet er representert (f.eks. helseforetakene). En annen mulighet er å flytte det politiske ansvaret for feilslag utover i forvaltningsapparatet. Ved å opprette virksomheter utenfor forvaltningen, økes avstanden til den ansvarlige statsråden. Dersom virksomheten har et eget styre, er det mulig å demonstrere handlekraft ved å skifte ut styret (eksempelvis for et regionalt helseforetak). Når lederen er åremålstilsatt direktør, er det også mulig å erstatte ham eller henne. At en virksomhet har eget styre, fratrar ikke nødvendigvis statsråden for konstitusjonelt ansvar (Smith 1994). For eksempel vil statsrådets ansvar normalt være større når styret er opprettet av et departement enn når styret er opprettet som følge av vedtak i Stortinget. Men uansett vil eksistensen av et styre minske de politiske kostnadene når kritikk tar form av en «mediestorm».

Paradeeksemplet er spesialisthelsetjenesten. Sykehusene har blitt organisert som foretak (regionale helseforetak og helseforetak) med egne styrever og åremålstilsatte direktører. Idealmodellen har ikke fungert helt etter sine forutsetninger. Det er atskillige eksempler på tilfældige styringsmessige inngrep, og på at budsjettrammer blir et lett offer for brukeres og ansattes aksjonspolitikk. Når bestillingen omfatter for mange og detaljerte spesifikasjoner, blir verken oppdraget eller budsjettrammen troverdig (Danielsen, Hagen og Sørensen 2004).

«Blame-shifting» består altså i å holde politisk sårbare virksomheter på organisatorisk halvdistanse ved å komplisere kommandolinjene mellom folkevalgte og etater. Opposisjonen vil være skeptisk til en slik utvikling: Selv om regjeringspartiene i mange tilfeller vil frasi seg politisk ansvar, vil opposisjonen forvente økt velgeroppslutning ved å stille regje-

ringen og regjeringspartiene til ansvar. De vil derfor motsette seg at regjeringen tåkelegger ansvarsforholdene. Under mindretallsregjeringer kan dette føre til et forholdsvis sentralisert system. Men fordi regjeringen har atskillig frihet til å organisere statsforvaltningen, og fordi deler av opposisjonen kan forvente å få regjeringsmakt, kan sluttresultatet likevel bli en utydelig ansvarsfordeling. Og det fremmer selvsagt ikke velgerkontrollen å organisere forvaltningen slik at det er *vanskeligere* å se hvem som bør stilles til ansvar.

Oppsummering

For å forstå forvaltningsutviklingen må en forstå både endringer i *borgernes* holdninger og hvordan *folkevalgte* tilpasser forvaltningen til disse endringene. Det offentlige apparatet kan forstås som en forlengelse av politikernes og partienes konkurranse om velgeropp- slutning. Konkurranse om velgeropp- slutning *kan* motivere folkevalgte til å binde fremtidens folkevalgte og tåkelegge det politiske ansvaret. Hovedinntrykk-

ket er likevel at demokratiutviklingen domineres av gode nyheter. Borgerne godtar i mindre grad ekspertenes og profesjonenes prioriteringer, og de stiller seg mer kritiske til myndigheter og offentlige organer. Offentlige etater har mer frihet for å kunne tilfredsstille individuelle behov, tilby mer differensierte tjenester og eventuelt konkurrere på et marked. Samtidig må politikerne interessere seg *mer* for hvilke prioriteringer etatene foretar – enten det er antall matematikktimer i skolen eller ventetid for psykiatrisk behandling ved sykehusene. Dette skjerper den folkevalgte interessen for delegasjonskontroll.

Nasjonalforsamlingen kan *ikke* forventes å overvåke offentlig virksomhet gjennom løpende og sentralisert kontroll (politipatruljer). Folkevalgt styring skjer i stor grad på autopilot. Institusjonelle ordninger sørger for at tjenestetilbud og ytelser balanserer ulike velgerinteresser i tråd med folkevalgte prioriteringer. Dessuten varsler velgergrupper og media når etater er ute av kurs. Dette er ikke folkevalgt abdikasjon, men sofistikert tilpasning av demokratisk kontroll til endrede forutsetninger.

Noter

Manuskriptet inngår som en del av prosjektet «Alternative modeller for kommunal og statlig organisering» under programmet Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor (FIFOS), Norges forskningsråd (prosjektnummer 153240/530). Takk til Ann-Helen Bay, Knut Boge, Jørgen Grønnegård Christensen, Svein Longva, Jan Grund, Jostein Grytten, Eva Hildrum, Arne Jon Isachsen, Morten Fjeldstad og Nick Sitter for kommentarer og kritikk av tidligere versjoner av dette manuskriptet. Takk også til Tore Abrahamsen.

- 1 Også en rapport fra OECD mener å observere tendenser til svekket folkevalgt kontroll som følge av økt fristilling (se Schick 2002).
- 2 Særlig bør Aanund Hyllands (2001) diskusjon av offentlige organer med delvis uavhengighet fremheves. Hylland konkluderer med at disse organene «ikke er i nærheten av å skape problemer fra et demokratisk synspunkt».
- 3 Diskusjonen av «politipatruljer» og «brannalarmer» bygger på McCubbins og Schwartz (1984), mens diskusjonen av administrative «autopiloter» bygger på McCubbins, Noll og Weingast (1987).
- 4 Østerud, Engelstad og Selle (2003: 295) understreker at de ikke vil idealisere tidligere tider, men vektlegger så vidt jeg kan se ikke de samfunnsendringene som beskrives her.

- 5 Men det finnes eksempler på sektorer hvor politikerne bevisst ignorerte ekspertenes råd, og selv bedrev detaljstyring på tvers av det som ble ansett som hensiktsmessig politikk i andre vestlige land. Et viktig eksempel er veisektoren (Knutsen og Boge 2005).
- 6 Dessverre finnes det ikke undersøkelser som gir grunnlag for å beskrive opinionens syn på skattenivå i etterkrigstiden. Valgundersøkelsene viser at velgernes oppfatning av skattenivået er stabil etter 1980. For eksempel var 61 prosent av velgerne i 1985 enige i at «Det er viktigere å bygge ut offentlige tjenester enn å sette ned skatten», og denne prosentandelen var praktisk talt den samme i 1989, 1993, 1997 og i 2001 (eks. 2001: 59,1 prosent helt eller delvis enige). Materialet viser imidlertid at eldre velgere er noe mer positive til økte skatter enn yngre, noe som er i tråd med generasjonshypotesen.
- 7 Sverige er med sine selvstendige «verk» et unntak fra dette mønsteret. En av forklaringene er at landet har holdt seg utenfor krig gjennom hele denne perioden, slik at den desentraliserte modellen fra 1800-tallet har overlevd (Larsson 2002).
- 8 Analyser basert på kvantitative data om statlig forvaltning i Danmark, Sverige og Nederland tyder på stor stabilitet i etterkrigstiden (Grønnegård Christensen og Yesilkagit 2005). For diskusjon og oversikt over ulike tilknytningsformer i Norge, se NOU 1989:5 *En bedre organisert stat og NOU 1999:15 Hvor nært skal det være?*
- 9 De 800 000 ansatte i offentlig eid virksomhet svarer til 37 prosent av alle ansatte; 31 prosent av alle ansatte arbeider i den offentlige forvaltningen, se Sørensen og Dalen 2001, kapittel 2.
- 10 Se også argumentasjonen for en fristilt domstolsadministrasjon i NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet*.
- 11 Kringkastingsloven fastslår prinsippet om redaktørens redaksjonelle uavhengighet fra styret. NRK er et aksjeselskap som *både* er underlagt Kultur- og kirkedepartementet som eier (generalforsamling) og som regulator (fastsetter lover og regelverk). Saksforholdet avgjør om det er Stortinget, generalforsamlingen eller NRKs styre som tar beslutninger vedrørende tilsynet med NRK.
- 12 Utløste alarmer betyr ikke at folkevalgte nødvendigvis tar affære, i alle fall ikke umiddelbart. For eksempel har det vært allment kjent gjennom hyppige oppslag at de trafikkerte norske stamveiene har hatt svært høye ulykkesrater, og at moderne motorveier vil redusere ulykkene sterkt. Planer om et nasjonalt motorveisystem har blitt lagt på is av ulike regjeringer (blant annet i 1966 og i 1973). Først mot slutten av 1990-tallet ble politikken lagt noe om (Knutsen og Boge 2005: kap. 10). Alarmer har først og fremst effekt når de harmonerer med politiske prioriteringer.
- 13 En mye referert – og omstridt – empirisk studie påviser at det amerikanske konkurransetilsynet (Federal Trade Commission) responderer på endringer i politiske målsettinger (Weingast og Moran 1983, 1986; Muris 1986; Moe 1987), noe som er i tråd med «McNollgasts» argumentasjon. Tilsvarende analyser finnes ikke på norsk materiale (heller ikke i regi av Maktutredningen).
- 14 «Uavsettelige embedsmenn» kan naturligvis sies opp eller avskjediges når vilkårene for dette er oppfylt.
- 15 St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* gir en oppdatert oversikt over antall tilsyn.
- 16 Riksrevisjonen har blitt kritisert i Stortinget for å vurdere inntektssystemet for kommunene. Konkurransetilsynet har blitt kritisert for å blande seg inn i politiske spørsmål gjennom sitt forslag om at Tine skal deles i to virksomheter, med ansvar for henholdsvis råvarer og industri.
- 17 I første omgang var kanskje reformen «inkompatibel med kulturelle tradisjoner» fordi den representerte en utfordring til etterkrigstidens profesjonsstyre og ekspertmakt (Christensen og Lægneid 2001: 77).
- 18 Usikkerhet om fremtidig stemmegivning og politikk kan motivere dagens makthavere til å overinvestere i langsiktige prosjekter som binder fremtidige flertall til å fullføre og vedlikeholde disse. En omfattende litteratur drøfter strategisk oppbygging av offentlig gjeld for å binde fremtidige flertall. Dagens generasjoner kan beskatte fremtidige gene-

- rasjoner ved underskudd på de offentlige budsjettene. Bare rentekostnadene ved låneopptak begrenser viljen til underskuddsfinansiering av offentlige tjenester og overføringer. Selv innenfor en og samme generasjon kan usikkerhet om fremtidige budsjettprioriteringer anspore til lånefinansiering av offentlige utgifter. Når det er stor politisk avstand mellom dagens flertallsprioriteringer og mulige fremtidige prioriteringer, vil dagens flertall etterlate stor gjeld til etterfølgeren (Tabellini og Alesina 1990).
- 19 Brukerundersøkelser viser også at folk som har konkret erfaring med en offentlig tjeneste har en vesentlig mer positiv vurdering av virksomheten enn folk som bare har kunnskap gjennom massemedia og øvrige annenhånds kilder.

Litteratur

- Bay, A.-H. og J. Saglie 2003. I verdens rikeste land. Pressens dekning av velferdsstaten 1969–99, *NOVA Rapport* 25/03.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2001). New Public Management i norsk statsforvaltning. I B.S. Tranøy (red.) og Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Danielsen, Å., T.P. Hagen og R.J. Sørensen 2004. Den norske sykehusreformen: Hva som er galt, og hvordan den kan forbedres. *Økonomisk Forum* 58: 36–42.
- Epstein, D. og S. O'Halloran 1994. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 38: 697–722.
- Fiorina, M. 1982. Legislative choice through regulatory forms. *Public Choice* 39: 33–66.
- Grønnegård Christensen, J. 2004. Konkurrence, regulering og forvaltning, *Økonomi & Politikk* 77: 2–17.
- Grønnegård Christensen, J. og T. Pallesen 2001. The Political Benefits of Corporatization and Privatization. *Journal of Public Policy* 21: 283–309.
- Grønnegård Christensen, J. og K. Yesilkagit 2005. Delegation and specialization in regulatory administration: A comparative analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands, *Paper prepared for the SOG and Scancor Workshop on Autonomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations*. Stanford University, April 1–2, 2005.
- Hellevik, O. 1996. *Nordmenn og det gode liv*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermansen, T. 2005. Den nyliberalistiske staten. *Nytt Norsk Tidsskrift* 22: 306–319.
- Hylland, Aa. 2001. Offentlige organer med delvis uavhengighet. I B.S. Tranøy (red.) og Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Knutsen, S. og K. Boge 2005. *Norsk vegpolitikk etter 1960 – stykkevis og delt?* Oslo: Cappelen Forlag.
- Kydland, F. og E. Prescott 1977. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85: 473–91.
- Larsson, T. 2002. Sweden, in *OECD 2002. Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD.
- Le Grand, J. 2003. *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.
- McCubbins, M.D. og T. Schwartz 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28: 165–179.
- McCubbins, M.D., R.D. Noll og B.R. Weingast 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization* 3: 243–277.
- Moe, T. 1987. An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly* 12: 475–520.
- Moe, T. 1989. The Politics of Bureaucratic Structure. I Moe, T. og P.E. Peterson, *Can the Government Govern?*. The Brookings Institution, Washington DC.
- Muris, T.J. 1986. Regulatory Policymaking at the Federal Trade Commission: The Extent of Congressional Control. *Journal of Political Economy* 94: 884–89.

- NOU 1984:23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.*
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat.*
- NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?*
- NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet.*
- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte.*
- Peltzman, S. 1993. George Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation. *Journal of Political Economy* 101: 818–832.
- Rokkan, S. 1967. Norway: Geography, Religion, and Social Class. I Lipset, S.M. og S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments.* New York: The Free Press.
- Saunders, P. 1995. Privatization, Share Ownership and Voting. *British Journal of Political Science* 25: 131–43.
- Schick, A. 2002. Agencies in Search of Principles, in *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies.* OECD.
- Sejersted, F. 2003. Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen. *Nytt Norsk Tidsskrift* 20: 281–96.
- Smith, E. 1994. Statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 75: 91–110.
- Statskonsult 2000. Statlig tilsyn. *Notat* 2000: 8.
- Stigler, G. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3–21.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi.*
- Sørensen, R.J. 2003. The political economy of intergovernmental grants: the Norwegian Case, *European Journal of Political Research* 42: 163–95.
- Sørensen, R.J. 2004. Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferds-kolisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere? *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 45: 509–46.
- Sørensen, R.J. og D.M. Dalen 2001. Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. *BI Forskningsrapport* nr. 9/2001.
- Tabellini, G. og A. Alesina 1990. Voting on the Budget Deficit. *American Economic Review* 80: 37–49.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action.* New York: McGraw-Hill.
- Tranøy, B.S. (red.) og Ø. Østerud 2001. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, B.S. og Ø. Østerud 2001. En fragmentert stat? I B.S. Tranøy (red.) og Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Weingast, B.R. og M.J. Moran 1983. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy* 91: 765–800.
- Weingast, B.R. og M.J. Moran 1986. Congress and Regulatory Agency Choice: Reply to Muris. *Journal of Political Economy* 94: 890–94.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003. *Makten og demokratiet.* Oslo: Gyldendal Akademisk.