

## **Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management.**

Professor Tom Christensen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

### **Introduksjon.**

New Public Management (NPM) er en moderniseringsbølge i offentlig sektor som primært har sitt opphav i New Zealand og Australia på begynnelsen av 1980-tallet.<sup>1</sup> Reformenes basis, særlig i New Zealand, var en svært krisepreget økonomisk situasjon, og reformene fikk derfor en sterk effektivitetsinnretning (Boston et al. 1996). Fokus i NPM er på tildels nye prinsipper for en statlig forvaltningspolitikk, bygget på noen kjerneelementer rundt overgangen fra en integrert til en desintegrert eller fragmentert stat; økt vertikal spesialisering og fristilling av etater, tilsyn og statlige selskap, samt økt horisontal spesialisering i form av økt oppdeling i ikke-overlappende roller og funksjoner (single purpose organizations).

NPM kan oppfattes på mange måter (Christensen og Læg Reid 2001). Den kan ses på som helt konkrete reformtiltak i det offentlige apparat, bygget på forvaltningspolitiske reformprogram. Det er denne bruksmåten som vil dominere dette notatet, nærmere sagt vil mulige effekter av disse reformtiltakene på regional- og distriktspolitikken bli belyst. Det vil ikke bli diskutert så mye hvorvidt disse tiltakene er godt begrunnede og gjennomtenkte, noe som vil variere, men heller bli sett på en del erfaringer rundt i verden av deres effekter, samt erfaringen i Norge med NPM.

Den andre bruksmåten er å se på NPM som et kulturelt tiltak, hvor hovedpoenget er å endre tradisjoner og eksisterende kultur i det offentlige apparatet, noe som kan bidra til endret atferd (Christensen og Læg Reid 1998). Uten å forandre offentlig ansattes holdninger og mentalitet, for eksempel i forhold til å yte service, kan man ikke møte utfordringene i dag, blir det ofte hevdet. Man må få gjennomslag for en "corporate culture". Kritikken mot dette er at NPM er inkompatibel med tradisjonelle normer og verdier i det offentlige i Norge om demokrati, politisk styring, likhet og standardisering, slik at man må innføre reformen forsiktig og tilpasset (Christensen 2003).

NPM kan også ses som et sett av symboler eller myter. Argumentet er at politiske ledere vil øke sin legitimitet gjennom å fremstå som moderne og effektive, selv om de

---

<sup>1</sup> Det er verdt å nevne at New Zealand i dag er på full fart vekk fra en del av prinsippene de sto i spissen for tidligere (jfr. Gregory 2002). Flere ansettes i sentraladministrasjonen, sentral styring av etater og statlige selskap vektlegges mer, og mer ressurser brukes på samordning av et fragmentert offentlige apparat.

primært avgir intensjonserklæringer uten forpliktelser for handling (Brunsson 1989, March 1986). Ved å ha en løs kopling mellom snakk og handling, såkalt "double-talk", kan man lettere være fleksibel og fremstå som handlekraftig, rett ut sagt få i pose og sekk. Bruk av symboler kan både fremstå som bevisste handlinger, men også være et resultat av økt kompleksitet i samfunn, politikk og administrative system, noe som gjør at organisasjonstenkningen rundt reformer preges av kapasitets- og oppmerksomhetsproblemer, og derfor ofte også kognitive problemer (Christensen og Lægneid 2002a).

Det er også verdt å merke seg at NPM sjelden betraktes som en strømlinjeformet sett av reformer, mens snarere ses på som en "shopping-basket" av ulike reformelementer som ikke behøver å være spesielt konsistente (Aucoin 1990). De hovedelementene som gjerne sies å stå i et motsetningsforhold til hverandre er en management-orientering som preges av delegering, desentralisering og økt autonomi fra sentral styring, og ideer hentet fra nyere institusjonell økonomi, som har noen sentraliserende elementer i form av økt bruk av kontroll-, kontrakts- og insentivsystem. I mange land, liksom i Norge, er det slik at det er de desintegrerende kreftene som dominerer i praksis (Pollitt og Bouckaert 2000). Det at NPM er mangslungen gjør det selvsagt noe mer komplisert å vurdere effektene.

En vurdering av effektene av NPM på region- og distriktpolitikken i Norge er ikke enkel og det finnes svært få studier å bygge på. NPM er jo primært et sett av ideer av generell karakter som omhandler hvordan man mer konkret skal forsøke å (om)organisere offentlig sektor (mest på sentralt nivå). Fokus blir dermed primært hvordan en endret forvaltningspolitikk og endring av innflytelsesmønstre mer indirekte kan ha ulike effekter på regionalt nivå. Det er relativt lettere å kople dette til endringer i sysselsetting og tjenesteproduksjon enn det er å utsi noe sikkert om konsekvensene mer generelt for verdiskapning og velferd. Det er ikke mulig å være veldig spesifikk mht. konsekvensene av NPM i ulike deler av landet, ut over mer generelle synspunkter mht. forskjeller mellom sentrum og periferi, i sentrale strøk eller i distriktene.<sup>2</sup>

Dette notatet starter med en gjennomgang av hvilken statlig forvaltningspolitikk NPM har medført i Norge og hva som kan være effektene av denne på regional- og distriktpolitikken mer generelt. Dernest vil det bli belyst hvilke utviklingstendenser NPM medfører i sektorpolitikken og effektene av dette på regionalt nivå. For det tredje vil utviklingstrekk på regionalt nivå og lokal nivå mht. NPM bli diskutert og implikasjonene av

---

<sup>2</sup> Dette er en terminologi inspirert av imperialismeteorien. Brukt på norske forhold er den bare ment å indikere noen grove skiller, uten at det er grunnlag for å knytte disse klart til mer kvantitative mål som ofte brukes på bosettingsmønstre og sentraliserings/desentralisering. Kombinere man sentrum og periferi-variablene blir det fire kategorier av bosettingstyper: sentrum i sentrum, periferi i sentrale strøk, sentrum i periferien og periferi i periferien.

disse bli belyst. Men først vil kort innholdet i NPM og de generelle effektene av hovedtrekkene i konseptet bli beskrevet.

Notatet vil ikke gjøre en selvstendig analyse av den institusjonelle utviklingen innen den smale regional- og distriktspolitikken, selv om temaet vil bli berørt. Det vil heller ikke gjøre en bred analyse av hvilke tiltak av kompensatorisk art sentral politisk ledelse kan komme med for å styrke den politiske styringen over dette politikkområdet, som følge av eventuelt lite ønskelige konsekvenser av NPM-relaterte reformer, men også dette tema vil knapt bli belyst.

### **Innholdet i og generelle implikasjoner av NPM.**

Begrepet NPM ble ”oppfunnet” av Christopher Hood (1991) mange år etter at det ble presentert som en reformbølge i flere land. Det er relativt stor enighet om at NPM som reformkonsept styres av en ideologisk skepsis til stat og politikere, og har basis i økonomisk teori med sterk vekt på effektivitet (Self 2000). Det offentlige skal bli mer effektiv gjennom reformtiltak preget av en til dels kompleks blanding av følgende elementer (Boston et al. 1996, Christensen og Lægreid 2001a): Økt bruk av forbilder fra det private, herunder mer management-orientering. Mer vekt på klare mål og virkemidler, med tilhørende måling av resultat (utvikling av resultatindikatorer) og belønning/straff ut fra disse. Mer vekt på formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service, herunder mer vekt på individuelle kontrakter. Mer intern fristilling av statlige etater og tilsyn, men også mer ytre fristilling av statlige selskap, som mer snevert skal fokusere kommersielle hensyn (Lægreid og Roness 1998). Sterkere oppdeling av ulike offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper og en atskillelse av disse organisatorisk. Mer vekt på at staten er service-produserende og til for brukerne, med tilhørende skolering av serviceyterne og større fleksibilitet (valg) og nærhet i organiseringen for brukerne. Økt vekt på generelle desentralisering og delegering til lavere styringsnivå, med tilhørende større frihet i disponering av penger og valg av måter å organisere seg på.

Når man vurderer effektene av NPM, og det er gjort i en rekke internasjonale studier, så vil fokuset man setter og konklusjonene man trekker delvis være avhengig av det faglig og normative utgangspunktet.<sup>3</sup> En sentral konklusjon i en del studier av NPM og effektivitet, ofte utført av økonomer, er at det offentlige sparer penger, særlig i offentlig tjenesteyting,

---

<sup>3</sup> Det er et interessant poeng at evaluering av effektene av NPM ofte blir en politisk prosess, hvor politiske myndigheter forsøker å kontrollere evalueringen eller styre denne på ulike måter. Derfor er det ofte mindre innsikt å hente i slike evalueringer sett i forhold til uavhengige evalueringer tilknyttet mer omfattende vitenskapelige studier.

ved å bruke sentrale prinsipper hentet fra NPM (jfr. Sørensen et al. 1999). Flere av disse studiene snakker om besparelser på 15-20% og det blir hevdet at dette frigjør ressurser til å løse nye samfunnsoppgaver, som for eksempel i distriktene, noe som har vært en av de sentrale argumentene bak NPM. Dels blir det hevdet at tjenesteytingen som sådan blir mer effektivt utført under de nye prinsippene, dels sparer man personalressurser og kan kutte i arbeidsstokken, slik man har sett på samferdselssektoren i mange land. Medaljens bakside ved å følge en slik politikk, eksemplifisert ved erfaringene fra Australia og New Zealand, er at sosiale ulikheter og sosial fattigdom synes å øke, arbeidsløsheten kan øke, sentrale politiske mål om integrering av og hjelp til svake brukere bli skadelidende, lovpålagte sosiale hensyn komme under sterkt press av driftmessige hensyn, osv. (Gregory 2001).

Selv om man er villig til å ta de eventuelle sosiale belastninger som økt effektivisering i offentlig sektor innebærer, som er politisk vanskelig i mange land ut fra deres tradisjoner, så er det ikke sikker at det offentlige totalt sett sparer penger på NPM, hvis man ser mer bredt på det. Ansatte som av ulike grunner må slutte i det offentlige, vil ikke alle kunne omskoleres, og dette belaster trygde- og sosialbudsjett på tyngende måter. Det har også vært en klar tendens til at det offentlige byråkratiet i flere land vokser etter noen år med NPM, ikke minsker som det ofte blir lovet (Pollitt og Bouckaert 2000). Dette er ofte en klar effekt av økt kompleksitet i en mer desintegrert og fragmentert offentlig sektor.

Det er også verdt å påpeke at hvordan man definerer politikk blir endret under NPM. En del av de tradisjonelle politiske hensynene og målene, knyttet til kollektive normer og verdier, vil ofte bli sett på som ikke-kommersielle når det er snakk om offentlig tjenesteyting, noe de kommersielle tjenesteyterne skal ha kompensasjon for (Egeberg 1997, Gregory 2001). Så disse hensynene går fra å være en integrert del av politikken til å bli en form for særinteresser som sies å tyngde de offentlige budsjetter og sies å føre til ineffektivitet. Det viser seg dessuten at slike hensyn lett blir skadelidende når det skal kuttes i budsjettene for å spare. Et annet poeng er at disse hensynene ofte blir priset relativt høyt av kommersielle statlige aktører, noe som viser klart at de er klare spenninger mellom ulike statlige roller.

Mange av de statsvitenskapelige og komparative studier av NPMs effekter har satt fokus på hvordan eventuelt politisk styring og sentrale lederroller endres. Hovedkonklusjonen i disse er at den politisk styringen svekkes gjennom bruken av prinsipper fra NPM (Christensen og Lægreid 2001a, Pollitt og Bouckaert 2000). Dette kan synes logisk nok, men det interessante er at NPM-reformer oftest lanseres med en begrunnelse om at politisk styring skal bli bedre under NPM, eller at politisk styring skal styrkes, samtidig som

også ledere og enheter på lavere nivå skal få styrket sin rolle. Når politisk ledelse svekker sin innflytelse, kan det ses på som et demokratisk problem. Man velger politiske ledere og deres evne til å sette sitt folkelige og demokratiske mandat ut i livet undergraves. Grunnen til at de svekker denne innflytelsen er at deres formelle styringsinstrumenter svekkes, som man ser tydeligst ved en økt fristilling for tilsyn eller statlige selskap. Samtidig er det et sterkt press fra mange aktører om at politisk ledelse skal bruke de gjenværende styringsinstrument på en passiv måte (Statskonsult 1998). Utøvende politikeres rolle under NPM i mange land blir ytterligere vanskelig ved at parlamenter eller folkevalgte organ på lavere nivå spiller en aktiv og upredikerbar rolle, til dels i kopling til media, i forhold til styring eller ikke-styring av fristilte virksomheter (Christensen og Lægveid 2002a). Først vedtar for eksempel Stortinget fristilling på ulike områder, men etterpå er utspillene vekselvis preget av ønske om å styre mer allikevel, eller kritisere Regjeringen for styringsforsøk når det ikke anses for riktig. De aktører som styrker seg under NPM i staten er administrative ledere, etatsledere og særlig ledere av statlige, kommersielle selskap.

Hvis man tar utgangspunkt i funnet om svekket sentral, politisk styring, kan man si at dette kan ha noen potensielle implikasjoner for styringen av region- og distriktpolitikken. For det første vil det potensielle gjennomslaget for den sentrale administrative politikken med regionale implikasjoner minske. Det samme kan gjelde den sentrale sektorpolitikken med regionale implikasjoner. Men påvirkningen kan potensielt også svekkes over den smale eller lille region- og distriktpolitikken rettet mot næringsutbygging, og også over folkevalgte og særlig administrative organ på regionalt og lokalt nivå. Ellers sagt mer generelt – den offentlige politikken blir potensielt mer polysentrisk, kompleks og til dels mindre predikerbar gjennom dette.

Økt horisontal spesialisering i det offentlige apparat, gjennom bruk av et prinsipp om "single purpose organizations" har ingen entydige effekter. På den ene side kan den enkelte ansatte oppleve mer homogenitet og klarhet i arbeidet med spesialiserte funksjoner, og den "lokale" styringen kan bli lettere gjennom dette. På den annen side splittes kompetansemiljøer opp, det kan oppstå strid mellom disse og det utvikler seg ofte domene-konflikter når de "legger på seg" funksjoner, fordi deres profil blir ansett for å være for smal. Fragmentering av det offentlige apparatet, med tilhørende økt press på ressurser til koordinering, er også relativt ofte forekommende (Gregory 2002). Så NPM-tiltak som lanseres som økt effektivisering, kan lett resultere i mer kompleksitet og byråkrati. Hvis man relaterer dette til region- og distriktpolitikken så ligger det potensielle samordnings-

problemer mellom sektorpolitikken med relevans for regionalt nivå, men også mellom disse og den smale regionalpolitikken.

Det finnes også en rekke studier av konsekvenser for brukerne av økt fokus på serviceorientering, gjennom økte valgmuligheter, out-sourcing og private tilbydere, økt brukermedvirkning, servicekontorer, serviceerklæringer, osv. (jf. AAD 2000). Utgangspunktet for og resultatet av disse studiene spriker ganske mye. Noen studier vektlegger at alt er blitt så meget bedre mht. effektivitet, kvalitet og pris, og at misnøyen med offentlige tjenester er stor. Mens andre problematiserer alt dette i form av spørsmål mht. om valgmuligheter brukes og er reelle, om det faktisk har blitt økt brukerinntilflytelse relativt til profesjonenes og private tilbyderes makt, om det ikke er økte muligheter for ressurssterke brukere til å slå igjennom med sine interesser, om kvalitet og pris egentlig har blitt bedre, osv. (Christensen og Lægreid 2002b). Det blir også påpekt at få undersøkelser av brukere av offentlige tjenester i Norge viser at det er særlig misnøye med disse tjenestene.

Ser man på erfaringer fra tjenesteyting under NPM og regionale aspekter, så er det lett å finne både positive og negative cases. Contracting-out og privatiseringen av jernbane i New Zealand og Storbritannia har nær vært en katastrofe, og er iferd med å bli delvis reversert. Derimot er erfaringene gode med Centrelink i Australia som på vegne av en rekke departementer yter samordnede tjenester gjennom rundt 1200 servicesentre. Denne type "one stop shop" har også bredt seg til mange andre land, med litt forskjellig organisering og med en del spenninger mellom organisasjonsenheter og profesjoner regional og lokalt. Men erfaringene er stort sett gode sett fra forbrukerne og dette er en av grunnene til at servicekontor er i ferd med å få vind i seilene i Norge (Melhus 2003).

## **NPM på norsk.**

### ***Den statlige forvaltningspolitikken.***

I en komparativ sammenheng er Norge kjent for å være en nølende reformator (Olsen 1996). Noen hovedgrunner til dette er relativt åpenbare (Christensen og Lægreid 2001a): Norge har tradisjoner preget av en sterk stat, sterk vekt på likhetsidealer, lite vekt på effektivitet, osv., alle trekk som ikke gjør det lett å innføre NPM kulturelt, siden kompatibiliteten er relativt lav (Christensen 2003). Norge har dessuten ikke hatt en økonomisk situasjon de senere tiår som har presset sterkt i retning av reformer. Et tredje trekk er også at Norge har gjennomlevd snart 30 år med til dels turbulent mindretallsparlamentarisme, noe som ikke gir gode

betingelser for å innføre vidtgående reformer.<sup>4</sup> Man kan si at noen trekk fra NPM fantes i de to reformene fra 1986 og 1987, henholdsvis moderniseringsprogrammet til regjeringen Willoch og fornyelsesprogrammet til regjeringen Harlem Brundtland, men dette var formulert forsiktig og uforpliktende. Det første relativt klare, konkrete utslaget av NPM kom da det ble bestemt at mål- og resultatstyring skulle bli obligatorisk i statlige etater fra 1990.

Utover på 1990-tallet startet fristillingen i Norge for alvor, slik at man i mindre grad kunne si at Norge forble en nølende reformator. Denne fristillingen innebærer en systematisk løsere kopling og lengre avstand mellom det sentrale, politisk utøvende nivå og etater, tilsyn og statlige selskap, med tilhørende økning i den institusjonelle autonomi. Fra 1985 og frem til i dag har 60-70 forvaltningsorganer endret tilknytningsform, og de aller fleste i retning av økt ytre fristilling (AAD 2002a). En god del av disse har ut fra kommersielle argumenter fått status som statlig aksjeselskap, særlovsselskap eller statsforetak (Statskonsult 1998). I perioden 1990-2002 er det i alt blitt etablert 41 statlige selskaper, enten ved opprettelse eller ved omdanning av forvaltningsorgan (Lægneid et al. 2003).

I en studie av Bondevik I-regjeringen, alle departementsrådene og en rekke ledere for etater og statlige selskap ble respondentene spurt som sine vurderinger og erfaringer med slike moderne endringer i fristillingsretning (Christensen og Lægneid 2002a). Hovedtrekkene i svarene er relativt klare: Et hovedsynspunkt er at politisk styring over etater og statlige selskap har blitt svekket. Politisk ledelse er mest nølende til å akseptere at dette er effekter man politisk kan leve med, noe også den senere tids forsøkt på å styrke politisk styring, for eksempel i asyl- og flyktningspolitikken eller relatert til helseforetakene viser (Christensen og Lægneid 2003). De synes samhandlingen med etatene under det nye styringsregime går relativt greit, mens de er noe mer skeptiske til effektene av fristillingen av selskapene og deres smale kommersielle profil, og Stortinget upredikerbare intervensjoner i så henseende. Departementsrådene, etatslederne og selskapslederne er stort sett positive til de nye styringssystemene, men de siste to gruppene ønsker en ytterligere autonomi og synes politisk ledelsesrammebetingelser er for fluktuerende og styringen tidvis for detaljert.

Reformprogrammet (redegjørelsen i Stortinget) ”Fra ord til handling”, som ble presentert av arbeids- og administrasjonsministeren i januar 2002, fulgte opp utviklingstrekkene fra de tidligere regjeringers forvaltningspolitikk, men var mer vidtgående både mht. vertikal differensiering og horisontal oppdeling i ulike roller og funksjoner (AAD

---

<sup>4</sup> I Westminster-system, som Storbritannia, Australia og New Zealand, er betingelsene langt bedre for å gjennomføre raske og vidtgående reformer, fordi system dominert av to store partier gir en form for ”elective dictatorship” (Christensen og Lægneid 2001a). Ulempen med dette er ofte at vidtgående reformer med en slik basis har en tendens til å gi problemer med legitimiteten for politisk lederskap, noe reformene i New Zealand har vært et eksempel på.

2002b). Totalt sett kan man si at den nye forvaltningspolitikken som ble presentert liknet den tilsvarende som ble etablert i New Zealand 20 år tidligere. I dette programmet er det hele veien lagt sterkt vekt på effektivitetsbetraktninger, nærmest som et tydelig overordnet prinsipp. Det er videre lagt sterk vekt på oppdeling i klare ikke-overlappende roller og funksjoner i staten, med tilhørende institusjonell atskillelse. Særlig legges det vekt på at politikken som fastlegger rammebetingelsene skal atskilles fra forvaltningen, som igjen skal atskilles fra serviceytelsen. Det er også lagt vekt på fristilling, delegering og desentralisering, men økt frihet for lokale enheter til å disponere egne ressurser og belønning/straff knyttet til effektiviteten i dette. Det mest typiske eksempel på kombinasjonen av økt vertikal og horisontal desintegring i det offentlige apparatet er de statlige tilsyns nye rolle, noe som ble fulgt opp i tilsynsmeldingen (St.meld.nr.17(2002-2003)). Programmet inneholder også flere synspunkter om økt vekt konkurranseutsetting, om service og brukere, herunder tjenester mer tilpasset den enkeltes behov, økt vekt på brukervalg (penger-følger brukeren) og økt tilgjengelighet og samordning av tjenestetilbud. Dette er delvis en type tanker og retorikk man kjenner igjen fra tilsvarende program på annen halvdel av 80-tallet, men nå i langt tydeligere form. Det springende punktet blir selvsagt hvor mye av dette og i hvilken form det eventuelt blir implementert.

Programmet sier relativt liten om hvordan omleggingen av den statlige forvaltningspolitikken kan tenkes å ha konsekvenser for regional- og distriktspolitikken. Det snakker mer om behovet for regelforenkling og forholdene generelt for privat næringsliv enn om hvilke eventuelle omlegginger som trengs i det offentlige institusjonelle apparat på regional nivå og effektene av disse. Det påpekes at staten har et omfattende ansvar for nærings- og distriktutviklingen, men at man må gjøre noe annet og mer enn å bruke tradisjonelle virkemidler. Det nevnes å gi næringslivet generelle og gode rammevilkår, et rimelig skattenivå, og næringslivet må ha god tilgang på kapital, kunnskaper, offentlige infrastruktur og tjenestetilbud.

En av de mest konkrete utslagene av moderniseringsprogrammet for regionalt nivå har vært tilsynsmeldingen (St.meld.nr.17(2002-2003)), hvor det foreslås (og nå avgjort) at det flyttes ut 8 tilsyn fra Oslo med til sammen 990 ansatte. Dette forslaget som synes å være meget kontroversielt og har skapt en hard offentlig debatt, kombinerer egentlig to ulike typer endringer i forvaltningsapparatet. Den minst påkattede delen er at tilsynene generelt skal få større autonomi, dvs. at de skal reorganiseres i retning av mer formell, vertikal fristilling, noe statsråden la størst vekt på i sin første kommentar til avklaringen om utflytting. Statsråden har formulert det slik tidligere i media at tilsynene skulle ligge utenfor rekkevidde for



politisk styring, for byråkrater, for interessegrupper og lobbyister, osv. Den mest påkattede delen av forslaget er den fysiske utflyttingen, som hovedsakelig går til store byer og/eller regionsentre av ulike slag. Flere studier har vist at reorganisering av formell og fysisk struktur samvirker på ulike måter (Egeberg 1989 og 2003, Jacobsen 1989). I dette tilfelle, hvor de to typer endring peker i samme retning, er det all grunn til å tro at den overordnede politiske styringen av tilsynene vil bli svekket i realiteten. Samtidig vil denne konkrete utflyttingen styrke sysselsettingen i de byer og sentra som får tilsynene, og man skal heller ikke se bort fra at de kommer ytterligere forslag i samme retning, nå som en type utlokalisering av statlige arbeidsplasser, som tidligere aldri har vært mulig i noe omfang er blitt en realitet (Sætren 1983).

Et generelt utviklingstrekk ved forvaltningspolitikken er at de statlige selskap, enten dette er statlige aksjeselskap, særlovsselskap eller statsforetak, de siste 10 årene har fått betydelig større frihet til å ta kommersielle hensyn og legge mindre vekt på en del av de politiske og samfunnsmessige hensyn (Christensen og Læg Reid 2001b). De har også i kjølvannet av dette lettere kunnet opprette datterselskap og kjøpe opp andre aktører som yter de samme tjenestene, dog med tidvise begrensninger og intervensjoner fra Konkurransetilsynet, som for eksempel på kraftsektoren. Noen av de avgjørelsene som er knyttet til dette har klare distriktspolitiske implikasjoner, som vi skal komme tilbake til nedenfor. Mulighetene for sentrale politiske myndigheter, under det nye styringsregimet, til å påvirke selskapene ligger i formell og uformell styringsdialog og politiske signaler, i generalforsamling eller foretaksmøte, i mulighetene til å bruke generelle reguleringsmidler, lover og til dels økonomiske virkemidler, ”sparke” styret og direktør, osv. I realiteten har det vist seg svært vanskelig å få politisk gjennomslag overfor selskapene, og det har vært et økende press for at politikerne skal avstå fra styring (Christensen og Læg Reid 2002a, Statskonsult 1998).

Vi kan konkludere at den generelle, statlige forvaltningspolitikken i utgangspunktet er svakt koplet til region- og distriktspolitikken. Dette betyr ikke at den indirekte kan være koplet til denne på ulike måter, noe som skal mer drøftes senere mht. effekter. Det finnes unntak fra dette, noe forslaget om utflyttingen av tilsynene tilsier, men også de statlige selskaps agering kan ha klare konsekvenser for distriktene. Tilsyn er et eksempel på bevisst styring av økt sysselsetting til distriktene, samt eventuelle ringvirkninger av dette, og dette er tilsynelatende en politikk som styrker sentrum i ulike regioner. Statlige selskap føler seg i dag langt friere enn for 10-20 år siden til å fatte lokaliseringstiltak eller vedtak om relokalisering som er løst koplet til en systematisk regional- og distriktspolitikk. De

kommersielle vurderingene er mer dominerende og deres geografiske konsekvenser mht. sysselsettingen tilsynelatende mer upredikerbare, men de har noen systematiske trekk, som vil bli diskutert i det følgende.

### ***NPM og sektorpolitikken.***

Det er en relativt tett kopling mellom den generelle statlige forvaltningspolitikken, mer og mer påvirket av NPM, og politikken på ulike sektorer mht. organisasjons- og institusjonsutforming og endringene i denne. Dette gjelder både noen sentrale tjenesteytende etater og i særlig grad de statlige selskapene og foretakene. For det første medfører økt bruk av fristilling at den sentrale politiske styringen over ulike sektorer svekkes, noe som særlig gjelder for den markante styrkingen av kommersielle sidene ved virksomheten til de statlige selskapene (Christensen og Læg Reid 2002b). Dette medfører generelt sett at sentral politisk ledelse, om den måtte ønske det, ikke i tilsvarende grad som før kan bygge inn regional- og distriktpolitiske hensyn i denne delen av sektorpolitikken.<sup>5</sup> Et tydelig eksempel på dette i Norge, liksom i andre land, er for eksempel at når man har skåret ned på sysselsettingen i sentrale samferdselsetater/-selskap så har dette vært kritisk for enkelte distrikter fordi de mister hardt tiltrenge arbeidsplasser. Så den sentrale politiske kontrollen med det sysselsettingsmessige aspektet ved sektorpolitikken er potensielt blitt klart svekket gjennom NPM, særlig tilknyttet statlige selskap.

Når det gjelder ulike statlige tjenesteytende etater, hvor potensiale for politisk styring er større enn overfor de statlige selskap, så har fristillingen tydelig medført regionaliseringsprosesser, dvs. fylkesgrenser betyr mindre og regioner betyr mer. Sentraliserende tendenser regionalt er også tydelige. Dette er ofte begrunnet i effektivitetshensyn og stordriftsfordeler, men også kompetansehensyn (tyngre og sterkere fagmiljøer) og andre hensyn har vært inne i bildet. Et interessant trekk ved en del av de nyere reformer i ulike sektorer, og hvor man ser en generell regionalisering, er at man ikke har en entydig systematikk i hvor man legger nye regionale enheter eller andre sentraliserte enheter. Dette skyldes dels politisk inngripen fra departementet, men også regionale drakamper mellom ulike aktører. Dette ser man eksempler på innen veisektoren, hvor utskillingen av produksjonsdelen og etableringen av Mesta har medført konflikter rundt lokaliseringen av nye enheter og beslutninger om lokalisering som har et ymse geografisk mønster. Det samme kan man si om noen

---

<sup>5</sup> Et tidlig, interessant eksempel kan knyttes til fusjonsforhandlingene mellom Telia og Telenor. I forbindelse med at det så ut som disse skulle lykkes uttalte Hermansen at et fusjoner selskap primært skulle tenke kommersielt og ikke ta distriktpolitiske hensyn (noe som tilsynelatende ble sett som en byrde), noe han ble kritisert for fra enkelte politiske hold etterpå.

overraskende lokaliseringer av noen av nye regionale enheter i Mattilsynet, for eksempel til Bø og Kautokeino. Så man ser altså både en regionaliseringstrend i denne sektorpolitikken, men også tendenser til relokalisering og omfordeling regionalt. Vi skal ikke se systematisk på kompensierende tiltak i kjølvannet av fristillingen og regionaliseringen av sektorpolitikken, men konstatere at det noen ganger er tydelig at politikerne føler seg presset til å kompensere periferien i periferien, slik man så med etableringen og relokaliseringen av ulike offentlige funksjoner til Vardø (for eksempel voldsoffererstatning, innkjøpssentral for helsesektoren, kystvaktfunksjoner). Et eksempel med motsatt fortegn, men et som også dreier seg om inngripen fra sentralt politisk og administrativt nivå, er den pågående debatt om reallokering av ressurser mellom politidistriktene. Her gripes det åpenbart inn i en regionaliseringsprosess i favør av store byer og folkerike strøk, altså en klar sentraliserende tendens hvis det blir gjennomført.

Ser man på totalbildet av reformer i sektorpolitikken, mye inspirert av NPM, kan man konstatere at det generelt har vært en bevegelse mot sentralisering innen de ulike regioner, en styrking av sentrum i sentrum eller sentrum i periferien. Men vi har også sett at det er avvik fra dette bildet. Når særlig statlige selskap står friere politisk, og legger kommersielle hensyn til grunn, så benytter de ofte tiltak som konkurranseutsetting, delvis privatisering, utvikling av resultatenheter og strukturrasjonalisering. Dette kan man se tydelige eksempler på i for eksempel post- og vei-sektoren, men også for slike tjenesteytende etater som skatteetaten og politi. Av de statlige etater er det bare trygd som nå har eget kontor i hver kommune, men en del andre etater og selskap har ”trukket seg tilbake” til færre og større enheter. Dette gir generelt et press på offentlig infrastruktur, særlig i periferien i periferien og dermed også potensiale for flytting til større byer og regionsentra, noe som er et gammel hovedpoeng i noen av analysene til Ottar Brox (1984) om Nord-Norge.

Sett fra den enkelte brukere av offentlige tjenester i periferien vil selvsagt denne utviklingen kunne være problematisk mht. tilgjengelighet til tjenestene, og mange opplever et svekket tilbud, særlig de som ikke har tilgang på nett-tjenester fra det offentlige. Så regionaliseringsprosessen og strukturrasjonaliseringen i kjølvannet av NPM griper på denne måten inn i den offentlige tjenesteproduksjonen og har ikke noen tydelig kundevennlig profil. Dette vil som sagt kunne ha tydelige negative konsekvenser for enkelte ressursvake brukere, som eldre i perifeien, men vil for andre grupper ha mindre betydning, fordi disse mer er opptatt av utvikling og eventuell forbedring i tjenestetilbudet og de er kanskje mindre ømfientlig overfor fysisk lokalisering av dette.

Et annet problematisk aspekt av regionaliseringsprosesser for brukerne, særlig tilknyttet ulike statlige selskap, kan være en potensiell økning i prisen på tjenestene fordi man bor perifert. Særlig gjelder dette i etater og selskap hvor man ut fra moderne reformer definerer det slik at man ”subsidiere” tjenesteyting i perifere strøk, at kryss-subsidiering enten ikke er lov eller ønskelig, og hvor man potensielt kan innføre differensierte geografiske satser. Eller hvor statens kompenserende tiltak blir vanskelig å opprettholde. Noen mener at fjerning av transportstøtte for bensin til Nord-Norge kan være et første eksempel på dette. Selv om det foreløpig ikke har vært aktuell policy i Norge å differensiere mht. pris på tjenesteyting på et bredere sett av standardiserte tjenester, har det vært diskutert for eksempel mht. posttjenester, og det er en utvikling som kan komme på noen sektorer, hvis man ser på utviklingen i noen andre europeiske land.

Hovedkjennetegnet ved NPM-reformer er jo fristilling og oppsplitting i ikke-overlappende roller. Når det gjelder fristillingen og vekten på kommersielle aspekter og konkurranse, bidrar andre offentlige organ, som Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet til å fremme dette. Regionaliseringen i sektorpolitikken er klart preget av NPM mht. strukturrasjonalisering og effektivisering, men har også som påvist andre aspekter ved seg som styrking av kompetanse og sentralisering av tjenestetilbud, selv om særlig virkningene for brukere er mer ymse. NPM bidrar til å fremme ”sektor-egoisme” og har vært lite opptatt av sektorovergrepene og samordning, selv om det finnes eksempler på dette. For rundt ti år siden ble det foreslått en sammenslåing av skatteetaten og tolletaten, men dette strandet, dels som følge av motstand fra skattedirektøren, dels på grunn av politisk motstand i Stortinget. Et annet eksempel på dette er SATS-prosjektet, som siktet seg inn mot å vurdere en sammenslåing av trygde-, arbeidsmarkeds- og sosialetaten, men hvor forslaget fra regjeringen, på basis av en utredning, var å satse på arbeidslinjen, som innebar en sammenslåing av visse funksjoner fra trygde- og arbeidsmarkedsetaten (St. meld.nr.14 – (2002-2003)). Selv om forslaget er sendt tilbake og det er uklart hva som blir realiteten i saken, så er denne saken interessant, ikke minst på grunn av dens kompleksitet. Den har klare forbindelser til en NPM-tankegang gjennom vekt på effektivitet og innsparing, og har også innebygget et klart brukerfokus, med vekt på styrking av førstelinjetjenesten, men har også potensielle regionale konsekvenser gjennom samordning og strukturrasjonalisering. De potensielle samfunnsmessige virkninger av forslaget, særlig hvis flere kommer i arbeid, er også tydelige, og som sådan er dette også et sosialt tiltak som kan øke velferd.

### ***NPM på regionalt plan.***

Hvis man tar utgangspunkt i det statlige, regionale nivå, da primært fylkesmannens virksomhet, finner vi noe av den samme kompleksiteten i hensyn som når det gjelder SATS-prosjektet. Utviklingen man har sett over tid mht. integreringen av fylkeslandbrukskontorene, fylkeslegene og utdanningsdirektørene i fylkesmannsembetene har i utgangspunktet en svak kopling til NPM. Denne utviklingen handler primært sett om samordning og helhetstenkning på regionalt nivå. Men det ligger samtidig et effektiviseringspress i denne utviklingen, noe som er et typisk NPM-trekk. Det ligger også et mer generelt press mot regionalpolitisk effektivitet fra fylkesmannsembetene mht. strukturrasjonalisering i kommunene og samarbeid mellom fylkene. Totalt sett er det imidlertid verdt å merke seg at svært mange tunge statlige sektorer ikke er tett koplet til eller blir samordnet gjennom fylkesmennene, så den samordningen og effektiviseringen som foregår er svært partiell. Fylkesmannsembetene er tunge enheter når det gjelder regleorientering og standardisering, og vil som sådan antakelig ha en modererende virkning hvis kommunene får mer frie midler fra staten og det utvikles større ulikheter i tjenestetilbud. Alment sett er det ikke lett å se klare koplinger mellom utviklingen i fylkesmannsembetene, som bare delvis er inspirert av NPM, og utviklingen i regional- og distriktpolitikken.

Fylkeskommunen har levet under usikkerhet en stund. Dette ble aksentuert da den mistet sin tyngste sektor, de regionale sykehusene, til staten. Foreløpig synes fylkeskommunen å skulle bestå og eventuelt få tilført nye oppgaver (Baldersheim og Torsteinsen 2002). Over tid har de ulike fylkeskommunale etatene også tatt i bruk elementer av NPM i sine ulike etater, selv om en komparativ undersøkelse av slike reformelementer på regionalt nivå i Norden, viser at Norge har reformert minst (Øgård 2002). Den samme undersøkelsen mener også å påvise at andre reformer i fylkeskommunen, mer rettet inn mot økt offentlighet og deltakelse fra borgerne, kalt demokrati-verdier, ikke synes å stå i motsetning til moderniseringstiltak i bruker- og markedsretning, men at de snarere henger sammen. Dette viser at reformbildet i fylkeskommunene er komplekst. Det er imidlertid verdt å merke seg at Norge relativt sett har satset mer regional på bruker- og markedstiltak enn demokrati-relaterte tiltak enn de andre nordiske land.

Hvis man ikke tenker i retning av indirekte effekter av NPM, gjennom den statlige og regionale forvaltnings- og sektorpolitikken, men ser på den mer smale regional- og distriktpolitikken, så har det skjedd klare endringer institusjonelt på regionalt nivå, særlig fra 1997 (Vilsted 2002). Fylkeskommunene og deres næringsavdelinger har gått fra å ha et hovedansvar for den næringsrettede delen av næringspolitikken i perifere og næringssvake

strøk, til å ha et delt ansvar med SND. De endringene som har skjedd, særlig tilknyttet SND, synes å ha et klart trekk av effektivisering, og som sådan knyttet til NPM. Arbeidsdelingen mellom regionkontorene i SND og næringsavdelingene, hvor fylkeskommunen skal ha et mer tilretteleggende ansvar, er også tydelig preget av tanker fra NPM om horisontal spesialisering og skille mellom roller. Samtidig har dette skapt samordningsproblemer og spenninger mellom de to sentrale regionale aktører. Det synes imidlertid å være en tendens nå til et økt samarbeid mellom dem. Tendensen i fylkeskommunens rolle i regional næringsutvikling, hvor utviklingsoppgavene har blitt tydeligere over tid, synes å speile en mer allmenn trend, dvs. fylkeskommunen er nå i mindre grad et tjenesteytende nivå. Dette kan også avspeile en annen mer allmenn trend mht. NPM som er påvist tidligere, nemlig vekten på strategi og rammestyring fra politisk nivå, her på fylkeskommunalt nivå. Ser man parallellen til det statlige nivå, kan en slik utvikling tyde på en svekket politisk styring og dermed mindre påvirkning på region- og distriktpolitikken.

Helsereformen har en rekke ingredienser som har vært berørt tidligere i fremstillingen. Den innebærer en potensiell styrking av statlig sektorstyring, samtidig som den innebærer foretaksdannelse på regionalt nivå og økt kommersialisering, men har også klare regionale implikasjoner blant annet knyttet til strukturrasjonalisering. Den har også trekk av regional reallokering. Reformen viser tydelig tendensen, som er påvist tidligere, til politikernes tilbaketog, ikke bare på sentralt nivå, men også regionalt. En begrunnelse for denne reformen, ved siden av effektivitetsmulighetene, var at man skulle fjerne politikerne fra styringen av sykehusene på fylkesnivået og få såkalt profesjonelle styrer, noe som generelt kan svekke politikernes mulighet til å ta regional- og distriktpolitiske hensyn i styringen av denne sektoren.

Helsereformen har klart vist spenningene mellom stat og marked, eller mer generelt politikk og marked, og en del av denne spenningen er tett koplet opp mot regionale konsekvenser av NPM-orienterte tiltak, som strukturrasjonalisering. Det har vært markert i flere saker hvor helseforetakene primært har tatt økonomiske hensyn og har ønsket å legge ned enheter, som små sykehus, fødeavdelinger eller psykiatriske enheter (Christensen og Læg Reid 2003). Dette har skapt mye strid, hvor en rekke aktører har aktivisert seg: Statsråden har engasjert seg ut fra alment politisk press, oftest fra Stortinget, for å forsvare nasjonale helsepolitiske prioriteringer, og hans handlinger i en del saker, som satsningen på psykiatrien, kan ses på som en forsøk på å styrke den sentrale kontrollen igjen, altså modifisere noen av de regionale konsekvenser av reformer på sysselsettingen. Stortingspolitikere har engasjert seg, ofte i uvanlige allianser på tvers av partiskillelinjer, for

å stoppe eller modifisere endringsforslag fra helseforetakene. Det har også vært regionale og lokale politiske allianser som har engasjert seg i disse sakene. Effektene av alt dette engasjementet har vært ymse, men i en del saker har helseforetakene blitt presset til å endre forslagene til strukturelle og andre endringer. Et interessant trekk ved helseforetakenes agering er at en del kontroversielle vedtak og saker er et resultat av at helseforetakene har en tendens til nesten bare å tenke kommersielt, som om de ikke var offentlige virksomheter. Dette har vist seg i en form for lobbyvirksomhet mot sine egne eiere, strategisk atferd for å "utnytte" DRG-systemet og strategisk atferd for å overta pasienter og dermed inntektsmuligheter fra andre helseforetak (Christensen og Læg Reid 2003).

Det må føyes til at helsereformen også viser noen av de samme trekk som for reformer på andre statlige sektorer. På den ene siden har man klare sentraliserende trekk innen regioner og press mot større enheter, på den andre siden har man lokalisering vedtak som har reallokerings trekk ved seg. Eksempler på dette er at hovedadministrasjonen for Helse Sør ligger i Skien og for Helse Øst på Hamar, enda de tyngste enhetene i deres portefølje ligger i Oslo og Akerhus.

### ***NPM på lokalt nivå og implikasjonene av dette.***

Komparative studier av effektene av NPM-reformer på lokalt nivå viser klare likhetstrekk med tilsvarende studier av det sentrale styringsnivået (Caulfield og Larsen 2002, Pollitt og Bouckaert 2000). De understreker for det første at spredning av lokale NPM-ideer ikke er det samme som spredningen av lokale NPM-tiltak. Dette betyr at det er en sterk tendens til konvergens og likhet mht. noen grunnleggende reformideer, mens det er til dels betydelig variasjon i implementeringen av konkrete, lokale reformer i ulike land. Det må imidlertid nevnes at utviklingen i grupper av land er relativt lik, noe anglo-saksiske land som Storbritannia, Australia og New Zealand er eksempler på (Drage 2002, Marshall og Sproats 2002, Stoker 2002). Erfaringene fra denne type land kan det være særlig relevante å belyse, fordi en del lokale reformer i Norge har begynnende trekk fra disse.

Komparativt, internasjonalt har lokale reformer noen hovedtrekk som forekommer i komplekse kombinasjoner, hvorav noen er klart NPM-relaterte, mens andre har en tilknytning som er noe mer diskutabel. De typiske NPM-reformene lokalt dreier seg om management- og markedsreformer. Administrative ledere skal virke som managere, ut fra forbildehenting fra privat næringsliv og de skal være klart skilt fra politisk nivå, og styringsstrukturen skal forenkles med færre styringsnivå og ledere (Vabo og Stigen, 2003, Øgård 2001 og 2002). Lokale tjenester skal drives mer effektivt, tjenester skal konkurranseutsettes eller

privatiseres, brukervalg og brukerbetaling skal innføres i sterkere grad, kostnadene ved lokalstyret skal reduseres, osv. Effektene av disse tiltakene synes å være like de som gjelder for statlig nivå og statlig sektorpolitikk, nemlig at politikernes rolle svekkes systematisk, administrative ledere og tjenesteyterne styrker sin rolle, effektiviteten øker og den offentlige sysselsettingen er under press. Så hvis man relaterer dette til regionale konsekvenser kan man si at den regionale utviklingen, for eksempel mht. sysselsetting og bosetting, generelt blir mer upredikerbar og mindre politikerstyrt. Det er også eksempler i flere land på at det lokale nivå mister funksjoner til staten gjennom NPM-reformer, såkalte funksjonelle reformer, hvorav noen funksjoner blir reallokert til regionalt nivå, slik man ser for deler av helsereformen i Norge (Caulfield og Larsen 2002).

Det tredje settet av lokale reformer er politiske reformer, hvorav særlig NPM har påvirket reformer som omhandler politikernes responsivitet og tillit, og hvordan politikere skal bli holdt ansvarlige for sine handlinger og hvordan man skal få til mer åpne politiske prosesser (Caulfield og Larsen 2002). Det er mange aspekter av slike reformer: Det er et ønske om mer profesjonelle politiske ledere lokalt. Politiske organer skal gjøres mer effektive, noe som bidrar til at færre har politiske verv lokalt. Det erkjennes at tradisjonell politisk deltakelse minsker over tid, slik at deltakelsen bør få delvis nye former, som når man lager deltakelsesreformer hvor fokuset settes mindre på borger-rollen og mer på bruker- og konsumentrollen (Øgård 2003). Effektene av disse reformene er ikke entydige. På den ene side kan politikernes rolle i lokalpolitikken generelt bli svekket, på den annen side kan de lede til at noen få politiske ledere lokalt får en styrket posisjon. Det er ikke lett å se konsekvensene av disse motstridende trekkene på det regionale nivået. I reformene i Australia håpet man på at strategic management, basert i politisk ledelse og profesjonelle managere lokalt, skulle la seg kombinere med større effektivitet i tjenesteytingen og mer participatory democracy, men det har ikke vært lett å realisere i praksis (Marshall og Sproats 2002).

Den fjerde type lokale reformer er de som omhandler strukturrasjonalisering og sammenslåing av lokale politisk-administrative enheter. Begrunnelsen for slike reformer, som man har sett mye av i Australia og New Zealand er primært "economy of scale" (Drage 2002, Marshall og Sproats 2002). Slike reformer har som konsekvens at færre politikere er involvert i lokalstyre, antall offentlig ansatte skjæres ned lokalt og den offentlige sysselsettingen reallokeres til en viss grad til byer og regionsentra, altså klare regionale konsekvenser. Trekk av dette ser man også i Norge.



Det foreligger en rekke studier av innføring av NPM i norske kommuner. En av de bredeste av disse, utført av Vabo og Stigen (2003), bygger på KRDs organisasjonsdatabase fra 2000. De avhengige variablene i undersøkelsen består av tre brede sett av moderne kommunale organisasjonsløsninger, som i all hovedsak innbefatter det vi kan kalle NPM-tiltak: Moderne ledelsesreformer - som inneholder resultatorientert ledelses- og personalforvaltning og medansvarliggjøring og ”myndiggjøring”. Moderne formelle strukturer - med reformer knyttet til strategisk politisk ledelse, moderne politisk- og administrativ topporganisering, og resultat- og kvalitetskonsepter. Den tredje kategorien er strategier i forhold til omgivelsene, som konkurranseorientering, innovasjon overfor befolkningen, brukerorientering og demokrati-tiltak. Totalt sett viser det seg at bruken av moderne organisasjonsløsninger varierer mye mellom kommunene. Hovedmønsteret synes å være slik at utbredelsen av de mindre vidtgående reformtiltakene er klart størst, mens de mer vidtgående, slik som markedsløsninger, brukes relativt lite. De største kommunene synes å være de største modernistene.

Forfatterne forsøker å forklare de variasjonene som man finner mellom kommunene ut fra tre perspektiver, et moteperspektiv, et interesseperspektiv (aktive politiske og administrative ledere) og et omgivelsesperspektiv (behovsbasert). De viser at alle disse perspektivene kan forklare variasjonene, så reformene er altså preget av relativt stor kompleksitet. De sentrale og største kommunene er de mest motebevisste og de har også i sterkere grad enn de perifere kommunene vært med på ulike forsøk. Kommuner hvor administrasjonssjefen er relativt ny har også hyppigere moderne organisasjonsløsninger, mens skifte i politisk ledelse betyr mindre. Det er de kommunene med den mest negative utviklingen i kommuneøkonomien i første halvdel av 90-årene som har mest moderne reformtiltak. Press på tjenestetilbudet synes ikke å fremme moderne reformer.

Hva er så mulige effekter av innføringen av moderne organisasjonsløsninger i kommunene? Et sentralt trekk synes å være en generell trend til at avstanden mellom politikerne og administrasjonen øker og at politikerne får mindre informasjon om sakene og er mer løst koplet til flere beslutningsprosesser (Stigen og Vabo 2001, Vabo 2000). Som sådan kan man si at dette bidrar til at politisk styring svekkes. På den annen side fører såkalt strategisk ledelse til at de i mest sentrale politiske posisjoner styrker sin innflytelse relativt til det politiske fotfolket og at det er en tilsvarende virkning på administrasjonssiden, dvs. det blir en mer tydelig hierarkisering.

Totalt sett er det imidlertid ikke enkelt å lage en kopling mellom de moderne, NPM-inspirerte reformene i kommunene og effekter på regionalt nivå. Man finner noen av de

samme effektene som på andre nivå, nemlig at politisk styring svekkes og dermed også evnen for eksempel til å styre sysselsettingen lokalt, noe som kan ha regionale konsekvenser. Særlig i større kommuner med vidtgående moderne tiltak brukes out-sourcing, contracting-out og delvis privatisering mer, noe som gjør sysselsetting mindre politisk og lokalt basert, og mer knyttet til disposisjoner av kommersielle aktører. Men mye lokal tjenesteyting må jo ha en lokalt basert arbeidsstokk, så hvor store konsekvenser dette har på sysselsettingshensyn i regional- og distriktpolitikken er mer uklart.

Det er verdt å merke seg at kommunene i økende grad satser på interkommunale løsninger, for eksempel på tekniske områder. Dette er en mer langsiktig trend, men den har økt i kraft de senere år. Dette kan på den ene side ses på som effektiviseringstiltak inspirert av NPM. Men de kan også ses på som et mottak til et press fra sentralt politisk nivå om større kommunale enheter og kommunesammenslåing, også dette presset delvis koplet til NPM.

### **Oppsummering.**

Det foreligger få studier som direkte kan nyttes for å belyse konsekvensene av NPM på region- og distriktpolitikken. Fokus har derfor i dette notatet vært på hvordan man mer indirekte kan belyse slike konsekvenser ut fra hovedtrekkene i NPMs virkemåte både komparativt og nasjonalt. Et hovedfunn i mange internasjonale studier om NPM er at politisk styring svekkes (Pollitt og Bouckaert 2000). Dette er også påvist mer alment mht. konsekvensene av den statlige forvaltningspolitikken, i sektorpolitikken og på regionalt nivå (Christensen og Læg Reid 2002a). Dette er delvis en villet utvikling, selv om argumentene ofte har vært at politisk styring skal bli bedre med NPM. Politikernes tilbaketrekking har generelle implikasjoner for regional- og distriktpolitikken. En av disse er at den politiske styringen av denne type politikk, bredt forstått, svekkes, dvs. politiske aktører er mindre viktige mht. å styre regional næringsutvikling, sysselsetting og tjenesteproduksjon. Hvorvidt dette entydig har negative konsekvenser er et åpen spørsmål og har blitt belyst på ulike måter. Det er vanskelig å utsi noe om effektene av NPM på verdiskaping totalt sett, men komparative og nasjonale erfaringer tilsier at sysselsetting i distriktene skjæres ned og reallokeres, tjenesteproduksjonen sentraliseres innen regionene, med differensierte effekter for ulike type brukere, og det er også trekk av ulikefordeling i velferd av dette. Et tydelig funn, for eksempel fra New Zealand, er at NPM skaper økte sosiale forskjeller og sosial fattigdom (Stephens 2000).

Det er blitt påvist at NPM bidrar til at sentrum i sentrum og sentrum i periferien styrkes mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon, noe som samlet viser betydningen for bosettingsmønsteret. Press for flytting fra perifere distrikter øker med en slik sentralisering eller regionalisering. Det påvises at dette dels skyldes fristillingen av offentlige selskaper, som med et kommersielt fokus ikke i særlig grad bygger inn geografiske hensyn mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon. Dels skjer noen av de samme prosessene innen store tjenesteytende etater, men her er forskjellen at politisk ledelse i sterkere grad, hvis de vil, kan påvirke allokering av nye regionale enheter. Det er gitt eksempler på at plasseringen av noen av disse bryter med mønsteret om sentralisering i regionene, og som sådan kan ha reallokerende trekk, men hovedmønsteret synes å være at regionaliseringen av den statlige sektorpolitikken kommer byer og regionsentra til gode. Det har ikke blitt gjort noen systematisk analyse i dette notatet av hvor mye og hvordan politikerne griper inn for å modifisere trekk i regionaliseringen i sektorpolitikken som er politisk uønskelige, fordi det vil favne for vidt, men det er tydelig at et slikt potensiale for politisk inngripen eksisterer, særlig i store etater. I dette bildet hører også med at det er mer almenne trekk i kjølvannet av NPM-reformer at politisk ledelse ønsker å stramme inn den politiske styringen på noen områder (Christensen og Læg Reid 2003, Gregory 2002). Dette viser at reformer i en retning ofte blir møtt av motgående trekk, her sterkere politiske styringsforsøk.

Det er i notatet også påvist at utviklingstrekk mht. forvaltningspolitikk og institusjonelle reformer inspirert av NPM på regionalt og lokalt nivå er langt vanskeligere å knytte til region- og distriktpolitikken enn for eksempel den statlige sektorpolitikken. Fylkeskommunen har vært gjennom en dyptgripende reform i forbindelse med at de mistet sin tyngste sektor til staten, sykehussektoren, og er en mindre tydelig tjenesteytende institusjon enn før og mer preget av utviklingsoppgaver. Effektene av dette er i hvert fall at politikere på fylkesnivå i mindre grad kan påvirke regional lokalisering og sysselsetting på denne sektoren. Andre fylkeskommunale sektorer er også blitt modernisert og påvirket av NPM, men effektene av dette for regional- og distriktpolitikken er ikke så tydelige. Innordningen av ulike statlige, regionale etater rundt fylkesmannsembetene er ikke så tydelig koplet til NPM, og konsekvensene av disse for regional sysselsetting og tjenesteproduksjon er også usikre. Det samme gjelder de regionale konsekvensene av innføringen av ulike NPM-relaterte reformer i kommunene.

## Referanseliste.

- AAD (2000). Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? NOU:19. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- AAD (2002a). "Kontrakter som styringsmiddel." Rapport. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- AAD (2002b). Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling I offentlig sector. Redegjørelse for Stortinget 24.1.2002. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3: 115-137.
- Baldersheim, H. (2002). Fylkeskommunane som utviklingsagentar – om stifinnarar, vegvaktarar og andre roller. I H.Baldersheim (red.), *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.
- Baldersheim, H. og H.Torsteinsen (2002). Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av? I H.Baldersheim (red.), *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brox, O. (1984). Nord-Norge: fra allmenning til koloni. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Caulfield, J. og H.O.Larsen (2002). Introduction. I J.Caulfield og H.O.Larsen (red.), *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske og Budrich.
- Christensen, T. (2003). "Narratives of Governance in Norway: Elaborating the Strong State". *Public Administration*, 81, (1):163-190.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001a). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001b). New Public Management i norsk sentralforvaltning. In B. S. Tranøy og Ø. Østerud (eds.), *Den fragmenterte staten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Christensen, T. og P.Læg Reid (2002a). *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P.Læg Reid (2002b). "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens". *The Journal of Political Philosophy*, 10 (3): 267-295.
- Christensen, T. og P.Læg Reid (2003). "Governmental autonomization and control – the Norwegian way". Paper to be presented at the 7<sup>th</sup> International Research Symposium on Public Management, Hong Kong 2-4 October 2003.
- Drage, J. (2002). New Zealand's Local Government: What of the Future? I J.Caulfield og H.O.Larsen (red.), *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske og Budrich.
- Egeberg, M. (ed.) (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1997). Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner. I T. Christensen og M. Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. I B.G.Peters og J.Pierre, *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Gregory, R. (2001). Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. I T. Christensen og P. Læg Reid (red.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Gregory, B. (2002). "All the King's Horses and All the King's Men. Putting the New Zealand Public Sector Together Again". Paper presented at the SOG conference "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne 3-5 June 2002.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.

- Jacobsen, D.I. (1989). Betydningen av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden. I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Læg Reid, P., V.W. Rolland, P.G. Roness og John .E. Ågotnes (2003). The structural anatomy of the Norwegian state 1947-2003. Paper presentert på seminar "On the study of public sector organizations", Leuven 2-3 mai 2003.
- Læg Reid, P. and P. G. Roness (1998). Frå einskap til mangfald - eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga. I T. Grønlie og P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- March, J. G. (1986). How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life. I T. J. Sergiovanni og J. E. Corbally (red.), *Leadership and Organizational Culture. New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Marshall, N. og K.Sproats (2002). Managing Democracy? Assessing Some of the Outcomes of Australian Local Government Reform. I J.Caulfield og H.O.Larsen (red.), *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske og Budrich.
- Melhus, O.C. (2003). Offentlige servicekontorer. Hvordan reagerer statlige etater på et moderniseringsprosjekt initiert av sentrale myndigheter? Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Olsen, J. P. (1996). Norway: Slow Learner - or Another Triumph of the Tortoise? In J. P. Olsen and B. G. Peters (eds.), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Self, P. (2000). *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Statskonsult (1998). I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis. Report no. 18. Oslo: Statskonsult.
- Stephens, R. (2000). The Social Impact of Reform: Poverty in Aotearoa/New Zealand. *Social Policy and Administration*, vol.34 (1).
- Stigen, I.M. og S.I.Vabo (2001). New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner – blir lokalpolitikken "dum". I A.L.Fimreite, H.O.Larsen og J.Aars (red.), *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.
- St.meld. 14 (2002-2003). Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sosialdepartementet.
- St.meld.nr.17 (2002-2003). Om statlige tilsyn. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Stoker, G. (2002). New Labour and Local Government in Britain. . I J.Caulfield og H.O.Larsen (red.), *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske og Budrich.
- Sætre, H. (1983). *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Sørensen, R., L.-E. Borge and T. P. Hagen (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vabo, S. (2000). New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4): 343-372.
- Vabo, S.I. og I.M.Stigen (2003). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier* (kommer høst).
- Vilsted, P.J. (2002). Regional utvikling gjennom samordning? En studie av samordning mellom SND og fylkeskommunen. I H.Baldersheim (red.), *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.
- Øgård, M. (2001). Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: i felles takt mot new public amangement? Dr.avhandling. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Øgård, M. (2002). Fornyelse av regionene i Norden – marked eller demokrati? I H.Baldersheim (red.), *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.

Øgård, M. (2003). Is Local Democracy Under Pressure from New Public Management? Evidence From Norway. I H.Baldersheim og J.-P- Daloz (red.), *Political Leadership in a Global Age – the Experiences of France and Norway*. Aldershot: Ashgate.