

Föränderlig förvaltning

Många missuppfattningar om New Public Management

New Public Management (NPM) är samlingsnamnet för en mängd reformer som skett inom den offentliga förvaltningen under senare tid. Klyftan mellan teori och praktik är påtaglig och vanföreställningarna om konceptet är många, anser **Linnéa Henriksson**.

New Public Management (NPM) kallas den flodvåg av reformer som sköljt över den offentliga sektorn under de senaste två decennierna. Ibland beskrivs förändringarna med mycket dramatiska förtecken, ibland med mer blygsamma sådana. Gemensamt för reformerna är att de inspirerats av funktionssätt och tankemönster som är vanliga inom den privata sektorn. Marknadsorienterade lösningar är därför ett annat ofta förekommande epitet.

Ingen enhetlig teori

NPM är ett föga enhetligt koncept. De flesta är eniga om att NPM inte utgör någon samlad, enhetlig teori, utan är snarare en referensram eller en verktygsback för reformer. Man är också överens om de väsentliga orsakerna till vågen av reformer och att en form av transformationsprocess äger rum. Enig är man också om att NPM har effekt på välfärdsstaterna. NPM håller på att förändra staternas verksamhetssätt, även om det på sin höjd finns teoretiska utsagor om exakt hur den förändringsprocessen kommer att sluta. Man kan beskriva NPM ur många olika synvinklar. När man har betraktat *NPM*

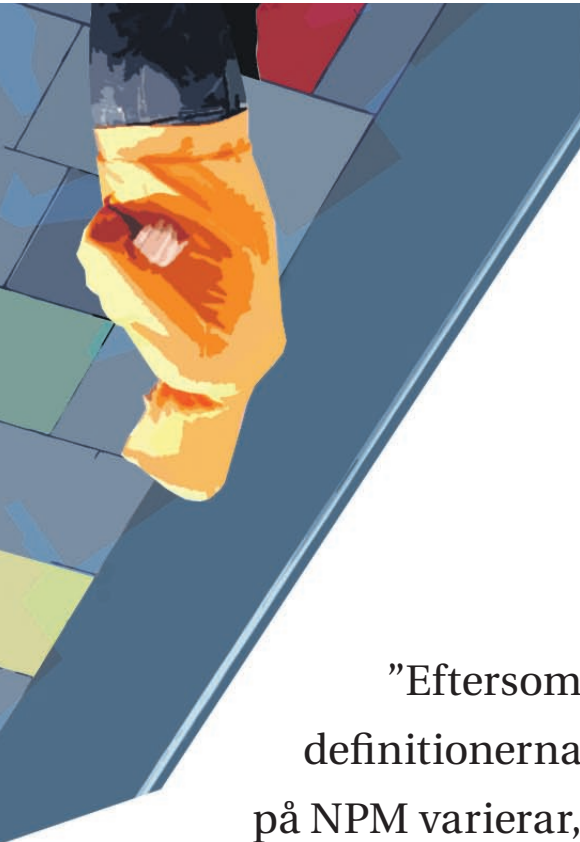
som reformpolitik har man bland annat ägnat uppmärksamhet åt att definiera begreppet, att diskutera dess härkomst och teoretiska bakgrund och inte minst åt att diskutera vilken utbredning och vilket genomslag reformerna egentligen haft. Eftersom definitionerna på NPM varierar, varierar även uppfattningen om fenomenets egentliga utbredning och genomslag.

Idéer från det privata

Ett annat sätt att beskriva NPM är att utgå från *NPM som marknadslösningar* eller som ekonomiskt koncept, med betoning på instrument för ökad ekonomisk kontroll. Den här bilden av NPM är starkt förknippad med privatisering och konkurrensutsättning, högerpolitik och ett slags förakt för det offentliga. Det är också denna bild som kritiseras hårdast, där man friskt beskyller NPM för nästan alla drag man inte kan fördra i dagens slimmade förvaltningsorganisationer.

Utan att utropa NPM varken som räddningen för förvaltningens ekonomiska problem eller som roten till allt ont, kan man konstatera att det råder en hel del (van)föreställningar om vad NPM är och har åstadkommit. New Public Manage-





”Eftersom definitionerna på NPM varierar, varierar även uppfattningen om fenomenets egentliga utbredning och genomslag.”

ment är ett begrepp för vetenskapen. Men de flesta människor som konkret arbetar med dessa lösningar talar om upphandling eller konkurrensutsättning, om beställar-utförar-modellen, kontraktstyrning eller styrsystem. Därmed uppstår frågan om vad NPM innebär ”i praktiken”.

NPM i praktiken

1) NPM innebär förändringar i budgeteringssystem samt för redovisning och utvärderingar. Ett konkret exempel är övergången från standardiserad detaljbudgetering till mer flexibel rambudgetering.

(2) NPM betyder förändringar i principerna för personalledning; från livslång byråkratkarriär och fast lön till motivation och prestation (den offentliga sektorns ”nya” lönesystem), från hierarki och administration till decentralisering, entreprenörskap och nätverk.

(3) NPM innebär dessutom förändringar i organiseringen av den offentliga förvaltningen; från administration och förvaltning till ledning och styrning, från regler till resultat, från offentliga monopol till konkurrens, från offentlig tjänsteproduktion till privat, från medborgare till brukare, till kund.

Sammantaget handlar det om en större betoning av ekonomisk kontroll, mer koncentration på ledning och en övergång till principen om att offentligt ansvar är viktigare än offentlig produktion. På grund av monopolställning och byråkratins avigsidor anses den offentliga produktionen bli för dyr och för ineffektiv.

Reformintresse gynnar NPM

En av de (van)föreställningar som råder om NPM (särskilt som ekonomiskt koncept) är att det är en produkt av högerpolitik. I verkligheten är det mycket situationsbundet. NPM-lösningar har i praktiken ofta införts av vänsterstyre. Dessutom finns samband mellan NPM-lösningar och allmänt reformintresse inom förvaltningen; med

andra ord har de förvaltningsinstanser som allmänt taget varit pigga på att ta till sig nya idéer av olika slag också genomfört marknadsorienterade lösningar. Därmed är det också en myt att NPM-lösningar införts med (enbart) ekonomiska motiv.

En uppmärksam fråga när det gäller NPM som ekonomiskt koncept är förstås den till synes enkla frågan om huruvida privat produktion blir billigare. Tidigare har man ofta pläderat för att konkurrens är viktigare än ägandeform och att konkurrens ger billigare lösningar. Senare har man sett tecken som tyder på att konkurrens vid införandet kan ge lägre kostnader men att upprepad konkurrens inte längre ger samma effekt. Det finns inga entydiga bevis på att NPM-lösningar leder till inbesparingar. Däremot har inbesparingar ofta gjorts parallellt med NPM-lösningar, vilket har bidragit till bilden av betydande inbesparingar.

Förhållandet till byråkratien

Man kan, för det tredje, betrakta *NPM som organiseringsform*, på samma sätt som byråkrati är en organiseringsform. Vissa av förklaringarna till NPM utgår från att konceptet uppkom som ett svar på kritiken mot byråkratins avigsidor. I denna version betonar man NPM som styrningsmekanism, genom decentralisering, målstyrning, benchmarking och andra styrsystem med utgångspunkt i företagsvärlden. I dessa sammanhang har man ibland velat framställa NPM som en helt ny doktrin, men många grundläggande byråkratiska värderingar tas för givna även i denna nya doktrin (ärlighet och rättvisa etc.).

Bara ett barn av sin tid?

Resultat från studier av vad som händer i organisationer när man inför NPM-lösningar visade rätt snart att NPM inte ledde till den avreglering man trodde sig åstadkomma när offentliga monopol upplöstes – tvärtom har NPM-lösningar i praktiken oftast lett till en högre reglering av verksamheter. Andra organiserings-

relaterade resultat är att man har visat att förändringsgraden i organisationen i själva verket kan vara ganska liten, att det kan finnas högst oväntade effekter av reformerna samt att bytet av system i sig skapar frustration och oftast även nya problem.

Det finns fortfarande ett stort gap mellan NPM som teoretisk företeelse och de lösningar som används i praktiken. Säl- lan har reformerna föregåtts av konkreta beslut om byte av utgångspunkt - i praktiken handlar användning av NPM-lösningar mer om problemlösning än om val av ideologi eller utgångspunkt. Därmed uppstår frågan om NPM förtjänar den uppbragdhet man ibland stöter på; om NPM alls är något annat än ett ”barn av sin tid”, på samma sätt som planeringsivern och decentraliseringsrörelsen under tidigare decennier?



PL Linnéa Henriksson

är doktorand i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi
linnea.henriksson@abo.fi

FAKTA: NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management (NPM) har använts som organisationsmodell för att effektivisera den offentliga sektorn sedan 1980-talet. Man kan också säga att NPM är samlingsnamnet för konkreta reformer inom den offentliga sektor som efterliknar funktionssätt och tankemönster som är vanliga inom den privata sektorn.