

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2015

Offentlig Forvaltning og Politik
(Forvaltningslære)

Kandidatfag

26. juni 2015

(3-timers prøve uden hjælpemidler)

(Dette eksamenssæt består af 6 sider, inkl. forsiden)

Spørgsmål:

- 1) Gør - i lyset af den parlamentariske styringskæde - rede for det danske ministerialsystems grundprincipper

- 2) Analyser magtforholdet mellem ministre og embedsmænd (Inddrag analyseskemaet i Bilag A, samt Bilag B)

- 3) Diskutér, hvorvidt en eventuel introduktion af viceministre (statssekretærer) i det danske ministerialsystem vil kunne ændre magtforholdet mellem ministeren og embedsværket (Inddrag og kommentér Bilag C og Bilag D)

BILAG:

Bilag A:
Analyseskema

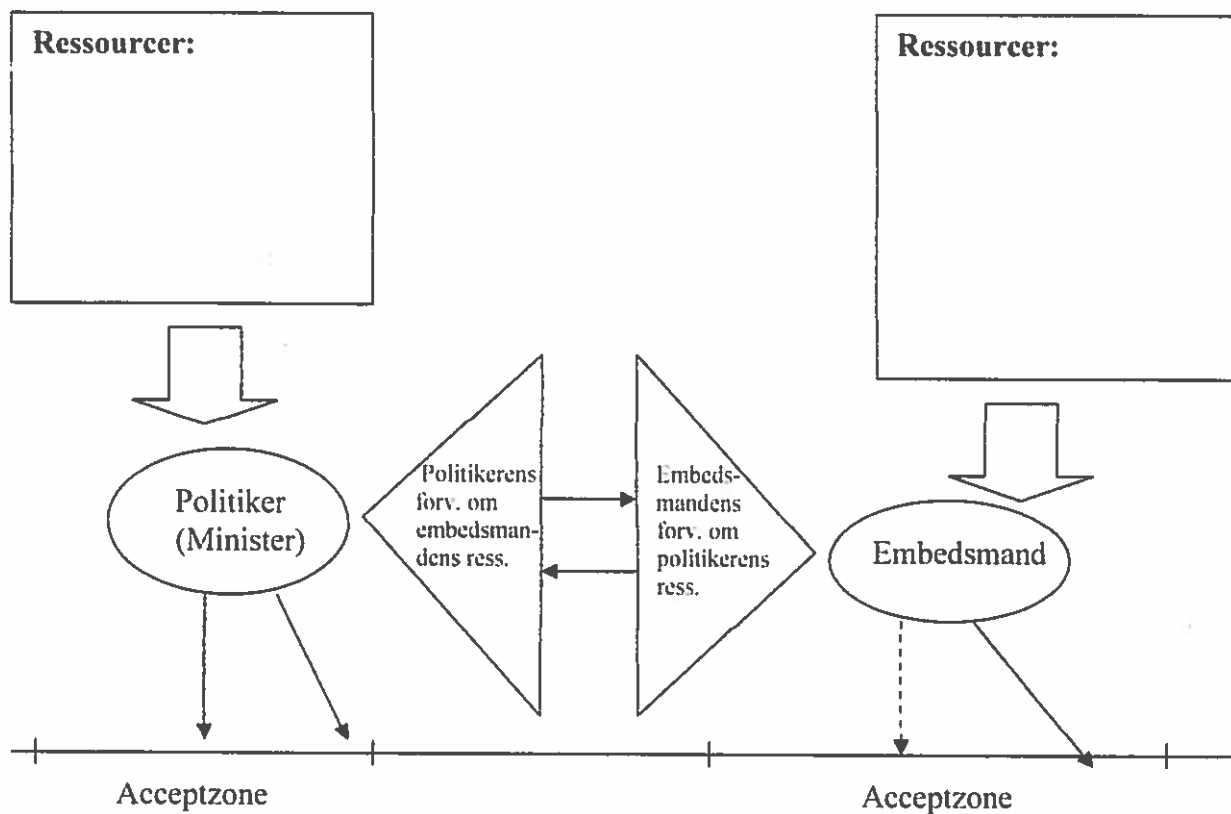
Bilag B:
"Politiske embedsmænd og demokratisk tusmørke", uddrag af anmeldelse af Jesper Tunells bog "Mørkelygten", ved Michael Gøtze og Jens Elo Rytter, i dagbladet Information 23. oktober 2014.

Bilag C:
Uddrag af artikel "Den forvandlede embedsmand", af professor Jørgen Grønnegård Christensen, i Lov og Ret, april 1992

Bilag D:
Uddrag af artikel "Fortrænges fagligheden af politik?" af professor Peter Munk Christiansen, i Administrativ Debat, december 2014

Bilag A:
Analyseskema

Magt og indflydelse



Bilag B:

”Politiske embedsmænd og demokratisk tusemærke”, uddrag af anmeldelse af Jesper Tynells bog ”Mørkelygten”, ved Michael Gøtze og Jens Elo Rytter, i dagbladet Information 23. oktober 2014.

Den prisbelønnede journalist og forfatter Jesper Tynell har netop udgivet bogen *Mørkelygten* om embedsmandens rolle mellem politik og faglighed. Bogen er baseret på flere års arbejde og samtaler med 45 anonyme embedsmænd. Jesper Tynell kaster i bogen lys over embedsmandskulturen 'set indefra'. Bogens titel er hentet fra embedsmandsjargon, hvor brug af mørkelygten betyder, at man belyser noget på en sådan måde, at det reelt bliver mere dunkelt. Metoden går ud på at (for)blænde f.eks. Folketinget, pressen og offentligheden med tal, fakta og vurderinger, som foregiver at belyse det hele, men som reelt mørklægger og tilslører det, man gerne vil skjule. . . .

Det vigtige for forfatteren er dog ikke politiseringen i den enkelte sag, men det helhedsbillede af forholdet mellem embedsapparatet og det politiske system, som disse sager til sammen tegner. Bogen begraver myten om den rent fagligt funderede embedsmand. I politiske sager leverer embedsmanden ikke neutrale vurderinger/redegørelser, men snarere partsindlæg. Bogen tegner således et billede af en politiseret embedsstand, som villigt manipulerer med jura, tal og fakta, så de understøtter ministerens politiske dagsorden, men det sker på en så behændig måde, at det ofte vil være vanskeligt at hænge nogen op på det. Hvem har så ansvaret for dette?

Bogen synes i høj grad at pege på ministre, som vrider armen om på embedsmændene. Det er efter vores opfattelse utvivlsomt en vigtig del af forklaringen, og det er principielt ikke så ansvarsfrit, som bogen synes at antage. Mange af de sager, som gennemgås i bogen synes umiddelbart at være dækket af Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, som ikke blot forbyder en minister direkte at lyve over for Folketinget, men også at give Folketinget »vildledende oplysninger« eller »fortie oplysninger af væsentlig betydning«. At dette ansvar kun yderst sjældent håndhæves i praksis er en anden sag og en del af problemet.

Embedsmændene har dog også et ansvar. Muligvis har bogen fået en anelse for meget i forhold til at fremstille embedsmændene som ofre i spillet med politikerne, og man har i hvert fald i en del afsnit indtrykket af, at Jesper Tynell har kvitteret for sin tilsyneladende meget frie adgang til anonyme embedsmænds beretninger med en betydelig grad af empati for de vanskelige vilkår, som embedsmænd arbejder under. Embedsmændene kan også selv. Flere af dem giver i bogen udtryk for faglig stolthed, når de har anvendt mørkelygten mest elegant.

Og Folketinget selv? Har de ikke sovet i timen eller i hvert fald passivt lade stå til? Det kan næppe komme bag på de folkevalgte, hvoraf flere selv er tidligere ministre, hvordan forholdene i jernindustrien – ministerierne – i virkeligheden er.

Hvad er så konsekvensen af denne tingenes tilstand? Jesper Tynell betegner den udbredte praksis med brug af mørkelygten til at vildlede Folketinget som et fundamentalt problem for idealet om det oplyste demokrati, fordi Folketinget og offentligheden som følge heraf ikke sjældent føres bag lyset. Den pointe er ikke svær at forstå: Ville Folketinget have vedtaget at nedlægge amterne eller lægge arbejdsformidlingen over i kommunerne, hvis politikerne havde modtaget et korrekt beslutningsgrundlag i form af retvisende tal og konsekvensberegninger? Ville Folketinget have sagt ja til at gå i krig i Irak, hvis de havde vidst, at krigen efter embedsmændenes saglige vurdering formentlig var i strid med folkeretten? Vi får det aldrig at vide.

Bilag C:

Uddrag af artikel "Den forvandlede embedsmand", af professor Jørgen Grønnegård Christensen, i Lov og Ret, april 1992

Bureaukratisk etik

På dette punkt kommer embedsmændenes professionelle etik ind i billedet. Det danske system med upolitiske embedsmænd hviler på forudsætningen om embedsmændenes loyalitet over for den til enhver tid siddende minister. Det forventes af dem, at de retter sig ind efter ministerens politik og direktiver. Det forventes også, at de loyalt arbejder for at fremme hans politik. Ligeledes forventes det, at de er i stand til at orientere deres loyalitet mod en ny ministers politik, når det med somme tider stor pludselighed bliver aktuelt. Det er igen et demokratisk velbegrundet krav til embedsmændene. At gå i rette med det er overordentlig vanskeligt, hvis man samtidig ønsker at fastholde nogle af folkestyrets fundamentale forudsætninger. Det fører meget nemt til et forsvar for et synspunkt, hvorefter embedsmændene i kraft af deres forudsatte sagkundskab og professionalisme også, måske først og fremmest, må vise loyalitet over for normer, som ikke er underkastet ministerstyring og dermed heller ikke underkastet demokratisk styring og kontrol. Sådanne synspunkter

er udbredte blandt de såkaldte professioner (læger, lærere, officerer m.v.). I Danmark har de ikke haft nogen stor gennemslagskraft i den offentlige administration i mere snæver forstand. De havde imidlertid her som i andre lande klare fortalere i 1970'ernes venstrebevægelse. I USA talte man i den sammenhæng om en *New Public Administration-bevægelse*, hvis budskab var embedsmændenes pligt til at varetage andre hensyn end dem, der politisk var sanktioneret af demokratiske institutioner.

Sådanne tankegange har haft svært ved at trænge igennem hos danske departementale embedsmænd. Det forklares dels gennem den påvirkning som departementernes generalister udsættes for på universiteterne, dels gennem deres socialisering til stærke traditionelle normer i ministeriernes departementer.

Påvirkningen kan på begge punkter være problematisk. Det skyldes ikke uddannelsens og normernes parallelle understregning af embedsmændenes loyalitet over for ministeren. Det skyldes snarere to andre forhold. Det ene følger af den efterhånden almindeligt accepterede konstatering af, at det ikke er muligt at sondre mellem en sags politiske og en sags administrative aspekter. Det andet følger af de nye normer, som tilsiger embedsmændene, at de skal strække sig langt for at imødekomme deres ministers mindste ønsker.

Bilag D:

Uddrag af artikel "Fortrænges fagligheden af politik?" af professor Peter Munk Christiansen, i Administrativ Debat, december 2014

I alle OECD-lande er antallet af politiske rådgivere steget gennem de seneste årtier. Det er der en række gode grunde til. Den offentlige opgavevaretagelse er blevet større og mere kompliceret, kampen om de politiske poster er steget i takt med en stadig mere udbredt tendens til troløshed fra vælgernes side, og medierne har påvirket den politiske kommunikations hastighed og form. Det er blot nogle af de mest oplagte udviklingstræk, som kan begrunde, at ministrene må supplere rådgivningen fra de meritrekruiterede embedsmænd med rådgivning fra personer, som er udvalgt på baggrund af delvist partipolitiske kriterier.

Danmark er det land blandt OECD-landene, der har færrest politisk rekrutterede rådgivere til ministrene. Danske ministre har ca. 30 særlige rådgivere, mens man eksempelvis i Sverige har omkring 200. Det siger noget om variationen i antallet af politisk rekrutterede embedsmænd, at mens Danmark som nævnt er det land blandt 18 OECD-lande med færrest politisk rekrutterede politiske rådgivere, ligger Sverige lige i midten. . . .

Den akademiske debat har også været optaget af de politiske rådgiveres vilkår, opgaver og funktioner. Et af de forhold, som har været viet interesse, men som ikke har noget klart svar i litteraturen, er, hvordan de politisk rekrutterede embedsmænd påvirker de meritrekruiterede embedsmænd, der uanset det sigende antal politiske rådgivere udgør den altoverskyggende del af den vestlige verdens embedsværk. Et svar kunne være, at effekten er begrænset, fordi de politiske rådgivere kun udgør en forsvindende del af embedsværket. Et andet svar kunne være, at de politisk rekrutterede rådgivere har skadelige virkninger på det resterende embedsværk, fordi de bringer tænkning og adfærd med sig, som ligger det weberianske bureaukrati fjernt. Man kunne også tænke sig det modsatte, nemlig at ved at friholde de meritrekruiterede embedsmænd for de politiske opgaver fastholdes og styrkes disses neutralitet. Så altså, gør det nogen forskel, om man organiserer rådgivningen af ministrene på den ene eller den anden måde? . . .

Funktionel politisering af det danske embedsværk som forklaring?

Fortolket skarpt, er det så sådan, at det beskudne antal politiske embedsmænd i Danmark indebærer en så stor varetagelse af opgaver knyttet til den politiske proces, at de klassiske, faglige opgaver fortrænges? Noget kan tyde på det. Måske ikke i massivt omfang, men nok til, at man kan spørge, om nogle af de senere års "skandaler" kan forklares med en sådan "funktionel politisering" af embedsværket.

Mens der er en del af disse skandaler, der næppe kan forklares med en sådan form for politisering, er der andre, der kan. Hvis vi begynder med førstnævnte gruppe, kan vi nævne GGGI-sagen, som snarere skal forklares med forsøg på at dække over egne fejl end med politisering. Mødeudgifterne i AFUK, der førte til kulturminister Uffe Elbæks afgang, skal nok forklares mere med bureaukratisk inkompetence end med politisering af embedsværket. Solcellesagen er også mere præget af inkompetence og lovsjusk end af politisering, mens statsløsesagen – hvis afslutning vi ikke kender endnu – mest af alt synes præget af en viljestærk minister. . . .

Hvad er løsningen?

Der er ikke noget klart mønster i de senere års "skandaler", men der nogle træk, der kan fortolkes som en støtte til, at det danske embedsmandskorps – her departementernes chefer – i et vist omfang har fortrængt nogle af de klassiske embedsmandsdyder til fordel for støtte til ministrenes politiske opgaver. Hvis det er tilfældet, hvad er da løsningen? Nogle har allerede svaret: Det er en statssekretærordning, som man eksempelvis har det i Sverige. Det er ikke nødvendigvis tilfældet.

Vores undersøgelser viser nemlig også, at mange flere af de svenske end af de danske embedsmænd har svært ved at vide, hvad ministeren vil, ligesom flere i Sverige end i Danmark finder de gældende regler uklare – endskønt man har snart 40 års erfaringer med statssekretærordningen. Til gengæld må det forventes, at ministeriernes top – her tænker jeg på departementscheferne – har en opgave i at betone vigtigheden af hensynet til sandhed og faglighed og at påse, at disse hensyn varetages.