

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2016

Offentlig Forvaltning og Politik

(Forvaltningslære)

20. Juni 2016

(3-timers prøve uden hjælpemidler)

Dette eksamenssæt består af 7 (skrives syv) sider.

FORVALTNINGSPOLITISKE RATIONALER.

Spørgsmål 1

Gør rede for det forvaltningspolitiske rationale, som ligger bag begrebet "New Public Management". (Inddrag analyseskemaet i Bilag A)

Spørgsmål 2

Analysér hvilke rationale, der indgår i bilagene A – B – C – D - E.

Spørgsmål 3

Diskutér hvorvidt New Public Management kan hæmme eller fremme varetagelsen af embedsmandens pligter, jfr. Bilag F

Bilagoversigt:

BILAG A

Analyseskema v/ Niels Refslund (Til brug for 1. Velfærdskommission)

BILAG B

Administrativ Debat 1/ Juni 2013

Interview med Adam Wolf og Torben Buse (Uddrag)

BILAG C

Administrativ Debat, 1/ Juni 2013

Interview med J. Grønnegaard Christensen (Uddrag)

BILAG D

Administrativ Debat, 1/ marts 2014

Artikel af Søren Kjær Foged (Uddrag)

BILAG E

Weekendavisen 8. april 2016

Indlæg af Poul Scheuer (Uddrag)

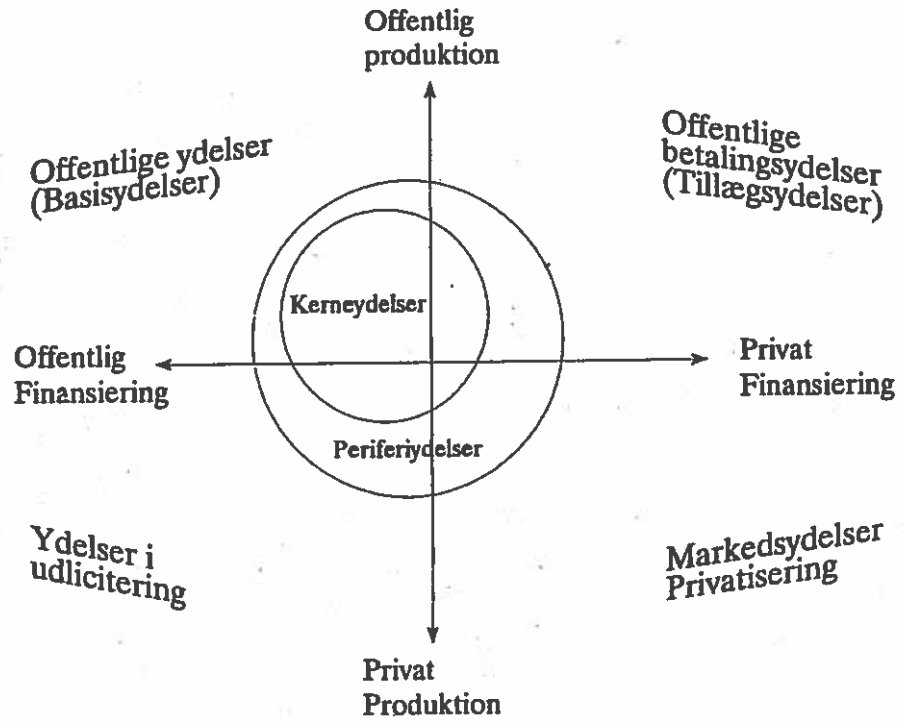
BILAG F

Kodeks for embedsmænd (Uddrag af introduktion)

Finansministeriet 2016

BILAG A

Analyseskema v/ Niels Refslund (Til brug for 1. Velfærdskommission)



BILAG B

Administrativ Debat 1/ Juni 2013

Interview med Adam Wolf og Torben Buse (Uddrag)

Forvaltningspolitisk er krisen blevet kombineret med et opgør med den styringstænkning, som – trods de beskrevne variationer – har domineret moderniseringen siden starten af 80'erne. Fra budgetreformen i 80'erne til budgetloven i 10'erne, fra rammebevillinger og grønthøstere til specifikke business cases og specifikke besparelser er en grundlæggende præmis for moderniseringen under forandring: tilliden til, at de decentrale niveauer er de bedste til at modernisere og effektivisere.

Med budgetloven er den store landvinding fra 80'erne – incitamentet til flerårig økonomisk tænkning og mådehold med henblik på opsparring – ændret til et fokus på den kortsigtede budgetoverholdelse og dermed incitamentet til "benzinafbrænding". At der er gode grunde til budgetloven og meget godt i en større alvor omkring budgetoverholdelse, ændrer ikke ved, at nogle helt fundamentale adfærdsregulerende incitamentet er under forandring. Det samme gælder effekterne af indkøbsbesparelser, administrative besparelser og indhøstning af gevinsterne ved digitalisering.

Alle fornuftige – og politisk spiselige – besparelsetiltag, men med den forvaltningspolitiske konsekvens, at "drivet" til at modernisere og effektivisere flyttes fra ledelse og medarbejdere på de decentrale niveauer og til Finansministeriet, som dermed får flere opgaver og detailbeslutninger på sit bord. Og modsat 90'ernes "Værktøjer til velfærd", så er moderniseringens flagskib i 10'erne en centralt defineret opskrift på god økonomistyring, som implementeres med forskriftsmæssige detaljer, der bringer mindelser om tiden før 80'ernes budgetreform, der konsekvent skubbede ansvaret "nedad" og væk fra Finansministeriet.

Det er muligt, at den forvaltningspolitiske kursændring er både rigtig og nødvendig i en tid med alvorlige økonomiske udfordringer. Det er også muligt, at en epoke primært ba-

seret på et decentralt incitament til modernisering har haft sin tid, og at det var på høje tid at ændre kursen. Det er for tidligt at vurdere den forvaltningspolitiske epoke, som vi er midt i. Men det er til gengæld relevant at stille nogle spørgsmål til udviklingen i resten af dette årti:

1) Den forvaltningspolitiske teori og praktik har altid set decentraliseringen og de økonomiske incitamentet til modernisering og effektivitet som et svar på kompleksitet, som umuliggør en effektiv central styring. Hvis det er rigtigt, at vi er på vej tilbage til mere central styring, hvordan håndterer vi så kompleksiteten?

2) Et andet argument for den decentrale model har været, at ledelse og medarbejdere på decentrale niveauer blev medspillere frem for modspillere, at de tog ansvaret for en vedvarende modernisering og effektivisering på sig, fordi de havde incitamentet og fandt det meriterende at modernisere. Hvordan fastholder vi engagement og ansvar hos ledelse og medarbejdere i de enkelte institutioner i en tid, hvor styringen bliver mere centraliseret, forskrifterne mere detaljerede og gevinsterne indhøstes centralt?

3) Det tog tid i 80'erne og 90'erne for alverdens finansministerier at forstå, at den egentlige indflydelse lå i at påvirke strukturpolitikken og den brede politikudvikling snarere end i detaljerede bogholderifunktioner, forskrifter og godkendelsesprocedurer. Vil vi med den nye Moderniseringsstyrelse se en tilbagevenden til et mere klassisk finansministeriel tilgang, der fokuserer på den kortsigtede budget- og økonomistyring, arbejds-giverrollen og sanktioner frem for tilskyndelser – altså et Finansministerium, som i højere grad henter inspiration i den røde bygning, som den så ud, før det første moderniseringsprogram så dagens lys i 80'erne?

Forvaltningspolitikken er inde i en spændende udvikling – men måske ikke helt på den måde, som debatten hidtil har givet indtryk af. ■

BILAG C

Administrativ Debat, 1/ Juni 2013
Interview med J. Grønnegaard Christensen

(Uddrag)

Koncernledelse og resultatstyring

man har siden 1970'erne i centraladministrationen arbejdet med en såkaldt koncernledelsesmodel, hvis sigte er at koordinere den samlede virksomhed inden for ministeriernes ressort. Man har yderligere siden 1990'erne udviklet et resultatstyringskoncept, som kombinerer resultatkontrakter for styrelser og institutioner med direktørkontrakter for deres topledere. Tilsammen kunne det tage sig ud, som om de to tiltag løste problemet med effektiv forvaltning og effektiv driftsledelse inden for en verden, hvor politikken og ministerens velbefindende har primatet.

Det er næppe tilfældet. For det første er det temmelig uklart, hvilken rolle koncernledelsesmodellen spiller i praksis. Fornemmelsen er, at den alt overvejende bliver brugt som et forum for udveksling af information mellem departementernes ledelse og ledelsen af de styrelser og institutioner, som indgår i den. Det er altså næppe hverken et aktivt ledelses- eller et aktivt koordinationsforum. Det er da heller ikke sikkert, at der er behov for det.

For det andet er der kontraktstyringen. Den er en succes, for så vidt som den er almengjort inden for den seneste snes år. Den er blevet kritiseret for at være kritikløs New Public Management med alt for mange tal og alt for megen fokus på snæver økonomi. Den kritiker rammer forbi. Men det gør ikke kontraktstyringen til et stærkt og derfor bevaringsværdigt instrument. For sagen er, at der godt nok er mange tal, fordi der i kontrakterne er mange krav. Men det er på afgørende punkter uklart, hvad kontrakterne egentlig regulerer. Det bidrager i hvert fald ikke til at fremme produktivitet og økonomisk mådehold, for der er ingen krav herom i kontrakterne. De bidrager heller ikke til at sikre målopfyldelse og effekt på kerneydelserne, for der ingen krav herom i kontrakterne. Når de er bedst, er der dog i dem krav, som går på de statslige styrelses service-ring af virksomheder og borgere

BILAG D

Administrativ Debat, 1/ marts 2014
Artikel af Søren Kjær Foged (Uddrag)

I februar 2014 offentliggjorde Regeringens Produktivitetskommission sin sjette analyse-rapport om offentlig-privat samarbejde, hvor en hovedanbefaling var at understøtte konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsområder.

Produktivitetskommissionens anbefalinger

Det var derfor heller ikke overraskende, at Produktivitetskommissionen særligt fokuserede på de kommunale velfærdsområder i sin analyserapport. Kommissionens vigtigste anbefalinger på velfærdsområderne kan sammenfattes i fire overskrifter.

For det første foreslog kommissionen, at kommunerne forpligtes til at opstille kvantitative mål for konkurrenceudsættelsen, hvilket i praksis nok vil sige opstilling af mål for den såkaldte Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU), der måler anvendelsen af private leverandører tillagt værdien af de af kommunen vundne kontrolbud. Målsætningen vil herefter blive revideret mindst hvert andet år, hvor kommunen begrunder forskellen mellem målsætning og faktisk udvikling samt gennemgår sin opgaveportefølje for udbudsegnete opgaver.

For det andet anbefaler Produktivitetskommissionen, at Regeringen særligt på velfærdsområderne afsætter ressourcer til kommuner, der ønsker at gennemføre udbud, samt til undersøgelser, der systematisk undersøger erfaringer og produktivitetseffekter ved konkurrenceudsættelse.

For det tredje foreslås det, at Regeringen understøtter forstærket konkurrence på de kommunale fritvalgsområder, hvilket bl.a. indebærer, at kommunerne standardiserer ansøgningsprocesser på tværs af kommuner og i højere grad kombinerer frit valg med udbud, hvorved der opnås konkurrence på pris, samtidig med at private leverandører sikres et marked. Endelig anbefaler Produktivitetskommissionen at minimere generel lovregulering og krav i udbudsmaterialet for at tilskynde til flere private bud og mere innovation i opgaveløsningen.

BILAG E

Weekendavisen 8. april 2016

Indlæg af Poul Scheuer (Uddrag)

I SIDSTE uge skippede staten endnu en virksomhed af til det private erhvervsliv, da den for en halv milliard kroner solgte diagnostikskabet SSI Diagnostica – et datterselskab af Statens Serum Institut. Hermed har staten solgt godt 30 virksomheder gennem de seneste par årtier, der har indbragt i omegnen af 55 milliarder kr.

Også kommunerne har solgt kommunale virksomheder og udliciteret en del af deres opgaver til private. Det har ofte ført til sammenstød mellem interesser og ideologi med den konsekvens, at Danmark i dag er et af de lande i EU, der udliciterer mindst og derfor går glip af en økonomisk vækst.

Hvis man hører til dem, der mener, at det offentlige skal udføre så mange opgaver som muligt, er det jo positivt. Men hvis man synes, at det offentlige skal levere ydelser til den bedste pris og kvalitet, bør man være meget skeptisk over for politikernes træghed i privatisering og udlicitering. Denne træghed er en stopklods for, at samfundet kan udnytte det potentiale af viden, der er ophobet i den offentlige sektor, til at skabe nye arbejdspladser og tjene på den viden.

Når diskussionen om privatisering og udlicitering raser, er det ofte to temaer, der dominerer debatten. Nemlig at det handler om penge – hvad kan der spares ved privatisering – og om ideologi: udsalg af arvesølvet og kontrollen med de offentlige ydelser. Hvor det første nogenlunde kan beregnes, så handler det andet om, hvilke opgaver der er så vigtige, at de kun kan udføres af staten eller kommunerne. Her er der over årene sket et vist skred. Der er næppe mange, der i dag mener, at det er en offentlig opgave at drive busdrift, telekommunikation, bank eller livsforsikringselskab, som er nogle af de områder, der i dag er overdraget til det private erhvervsliv.

Men i overvejelserne om privatisering og udlicitering ses der helt bort fra den samfundsmæssige gevinst, der ligger i at overlade det til det private at udføre de offentlige opgaver, hvor det kan lade sig gøre. Ved at lade private udføre offentlige ydelser, overfører man også viden fra det offentlige til det private. Det kan udnyttes til at udvikle virksomheder, som får mulighed for at udføre de samme opgaver i andre lande og dermed skabe yderligere eksport og arbejdspladser. Men kunne det offentlige så ikke selv gøre det? Nej, det viser al erfaring. I 80'erne forsøgte man eksempelvis med såkaldt

systemeksport et samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder om at sælge ydelser til andre lande. Det lykkedes aldrig. Det var et ulige samarbejde, hvor det offentlige var en klods om benet, fordi det offentlige ikke havde og ikke har samme muligheder som private for at handle og tage risici.

Der findes rigtig gode eksempler på, at når man overlader offentlige opgaver til private, skabes der virksomheder, der gør Danmark rigere. Vi har nogle af verdens førende rådgivende ingeniørfirmaer. Det er de blevet, fordi det offentlige har overladt store ingeniøropgaver til disse virksomheder, som har kunnet bruge den viden til at servicere andre kunder i ind- og udland. Det samme er tilfældet for en række it-selskaber. I og med at disse virksomheder er blevet internationaliseret, har de også hjemført ny viden til Danmark, som blandt andet bruges til at servicere det offentlige.

Også på de manuelle serviceområder har man set virksomheder, som har udviklet sig til store internationale koncerner, fordi det offentlige har udliciteret opgaver. Det gælder ikke mindst de to mastodonter, verdens største rengøringskoncern, ISS, og redningsselskabet Falck. Hvis samtlige kommuner havde valgt at oprette og drive deres eget redningsvæsen, som det har været tilfældet med København, havde vi næppe haft en international Falck-koncern med 34.000 ansatte og en omsætning fra udlandet, der udgør over 40 procent af en omsætning på cirka 14 milliarder kr. I mange andre brancher er der også udviklet store og betydende virksomheder med udgangspunkt i leverancer til det offentlige, ikke mindst inden for medicinal- og medicoindustrien og fjernvarmeforsyningen.

BILAG F

Kodeks for embedsmænd (Uddrag af introduktion)

Finansministeriet 2016

Embedsmænd i centraladministrationen skal professionelt og loyalt rådgive og bistå regeringen og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

For at løse denne opgave må en god embedsmand have en række kompetencer, som er afgørende for, at rådgivningen og bistanden er af høj kvalitet. Det drejer sig bl.a. om faglig indsigt, evne til at formulere sig, interesse for samfundsforskel, forståelse for politiske beslutningsprocesser, forståelse for politisk kommunikation, evne til at tænke nyt og kreativt, en god dømmekraft og evne til at yde en rådgivning, der omfatter både med- og modspil.

En embedsmand skal også overholde en række pligter, som bl.a. følger af grundlæggende retlige normer i vores statsforfatningsret.

Syv af disse pligter er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen. Og dermed også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministre, Folketinget, pressen og borgerne. Regeringen og ministre skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves af Rigsrevisionen og af Folketingets Ombudsmand, og naturligvis også for tilliden hos den enkelte borger.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter.

De syv pligter er her beskrevet i et kodeks, som skal give en enkel og overskuelig fremstilling af deres indhold. Kodekset er ikke en detaljeret vejledning, der beskriver embedsmænds pligter i alle situationer og i alle detaljer, men skal tjene som en generel rettesnor.