

# Forvaltningspolitisk utvikling i OECD 1978-1993, med blick på Norge

Mikkel Hovden Aas



Masteroppgave i historie

UNIVERSITETET I BERGEN

Våren 2007

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	2
<b>Forord</b> .....	6
<b>Forkortelser benyttet i oppgaven</b> .....	7
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	8
Introduksjon av tema og problemstillinger .....	8
Hvorfor endre innfallsvinkel? .....	9
Kildematerialet .....	10
Besøk ved OECD i Paris .....	11
Dokumentene fra TECO og PUMA .....	12
Øvrige kilder fra OECD .....	12
Intervjuene.....	13
Andre kilder.....	13
Oppbygning av oppgaven.....	14
Oppgavens bidrag til forskningsfeltet .....	15
<b>Kapittel 2: Forskningslitteratur om OECD sin forvaltningspolitikk i forhold til de nordiske landene</b> .....	17
OECD og forvaltningspolitikken i Sverige .....	17
OECD sin rolle i Danmark .....	19
Norge – en motvillig reformator .....	21
Norge ser til utlandet, men tilpasser til nasjonale forhold.....	22
New Public Management får innflytelse også i Norge .....	24
Nasjonal, skandinavisk eller global? .....	25
Direkte påvirkning vanskelig å påvise .....	27
OECD som kunnskapsleverandør i dialog med medlemslandene .....	28
<b>Kapittel 3: OECD – leverandør av politiske ideer</b> .....	30
OECD som organisasjon .....	31
Rådet.....	32
Eksekutivkomiteen .....	34
De nasjonale delegasjonene .....	35

Sekretariatet.....	36
Komiteene .....	37
OECD som produsent av kunnskap .....	37
Politikkutforming og påvirkning.....	39
OECD sin posisjon som internasjonal politisk aktør .....	40
Forvaltningspolitikken i OECD .....	41
Utvikling fra TECO til PGC.....	41
PUMA og PGC sine mandater .....	42
Organiseringen av PGC.....	43
Oppsummering: Hvem har innflytelse i OECD? .....	44
<b>Kapittel 4: Initieringsfasen av TECO i perioden 1978-1982 .....</b>	<b>45</b>
Hvorfor økt interesse for forvaltningspolitikk?.....	46
Initieringsfasen: Public Management på dagsorden.....	48
Symposium i Madrid – etablering av et forvaltningspolitisk nettverk.....	50
Tematikk for forvaltningspolitikken .....	52
Fagmiljø i etablering .....	53
TECOs ambisjoner for det nye mandatet .....	55
<b>Kapittel 5: Konsolidering av Public Management i TECO i perioden 1983-1989 .....</b>	<b>57</b>
Et nytt mandat viste vei.....	57
Økonomisk tenkning i et forvaltningspolitisk perspektiv .....	60
Tilbakemelding fra medlemslandene .....	61
Arbeidsprogrammet for 1986 .....	63
Etablering av studier og rapporter.....	65
Mot sluttfasen av mandatet: Fra TECO til PUMA.....	66
<b>Kapittel 6: Etableringen av PUMA og framveksten av New Public Management i perioden 1989-1993 .....</b>	<b>68</b>
Etableringen av PUMA .....	69
1990-tallet: PUMAs aktiviteter .....	70
Analyse på et høyere nivå .....	71
Formelt eller uformelt?.....	72
PUMA tar form .....	73

Framveksten av New Public Management.....	76
Innholdet i New Public Management.....	76
Utviklingen av New Public Management i OECD .....	77
Overgangen til PUMA – mer NPM?.....	79
Hvordan kan utviklingen karakteriseres?.....	80
<b>Kapittel 7: Norges rolle som medlem av OECD.....</b>	<b>82</b>
Norge - et aktivt medlemsland? .....	82
Hva sier dokumentene om Norges innsats? .....	84
Idéutveksling og påvirkningsforhold .....	90
<b>Kapittel 8: Konklusjoner .....</b>	<b>95</b>
Fra famlende start til kraftfull aktør i dialog .....	95
New Public Management og TECO/PUMA – en vellykket symbiose?.....	97
Norge - aktivt medlem som lar seg inspirere .....	97
Et kritisk blikk på oppgaven.....	98
Videre forskning.....	99
<b>Litteratur og kilder: .....</b>	<b>101</b>
Litteraturliste: .....	101
Skriftlige kilder: .....	102
TECO/PUMA-dokumenter fra OECD sitt arkiv 1978-1992.....	102
Dokumenter fra TECO 1978:.....	102
Dokumenter fra TECO 1979:.....	102
Dokumenter fra TECO 1980:.....	102
Dokumenter fra TECO 1981:.....	103
Dokumenter fra TECO 1983:.....	103
Dokumenter fra TECO 1984:.....	103
Dokumenter fra TECO 1985:.....	103
Dokumenter fra TECO 1986:.....	104
Dokumenter fra TECO 1987:.....	104
Dokumenter fra TECO 1988:.....	105
Dokumenter fra TECO 1989:.....	105
Dokumenter fra PUMA 1990:.....	105

Dokumenter fra PUMA 1991:.....	106
Dokumenter fra PUMA 1992:.....	107
Årlige rapport om OECD sine aktiviteter: .....	107
Andre OECD-dokumenter.....	108
Publikasjoner fra OECD.....	108
Annet .....	108
Muntlige kilder:.....	108
Internettider: .....	109

## Forord

Bakgrunnen for mitt valg av tema for masteroppgaven er interessen for forvaltningshistorie, kombinert med min studiebakgrunn fra sammenliknende politikk og samfunnsøkonomi. Da jeg ble introdusert for temaet forvaltningspolitisk utvikling i den økonomiske organisasjonen OECD, sett i forhold til Norge, vakte det derfor min interesse. Det var min veileder, Tore Grønlie som satte meg på sporet, og jeg er veldig takknemlig for all hjelp og konstruktive innspill han har hjulpet meg med underveis i arbeidet.

Jeg er veldig takknemlig ovenfor alle informantene jeg har fått anledning til å snakke med, det har gitt meg viktige innspill. Kristine og Marit fortjener også en takk for korrektur og gode innspill.

Mine to besøk ved OECD i Paris var helt sentrale, både for utviklingen av oppgaven, og i forhold til kildematerialet jeg har basert oppgaven på. Her retter jeg en stor takk til Kjell Andersen ved den norske OECD-delegasjonen, som var min døråpner inn til OECD. Også Peter Raggett ved OECDs informasjonssenter og Jan-Anno Schuur ved OECDs arkiv fortjener stor takk for god hjelp i arbeidet med å lete etter kilder. Disse besøkene ga meg et verdifullt kildemateriale, og ikke minst et spennende møte med organisasjonen OECD.

Bergen, mai 2007

## **Forkortelser benyttet i oppgaven**

EDRC: The Economic and Development Review Committee

EF: Det Europeiske Fellesskap

EU: Den Europeiske Union

EPC: Economic Policy Committee

GOV: Public Governance and Territorial Development Directorate

IMF: International Monetary Fund

NPM: New Public Management

OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development

OEEC: Organisation of European Economic Cooperation

PGC: Public Governance Committee

PUMA: Public Management Committee

TECO: Technical Cooperation Committee

FAD: Forbruker- og Administrasjonsdepartementet

# Kapittel 1: Innledning

## *Introduksjon av tema og problemstillinger*

For mange land bar politikken på 1980-tallet preg av et skifte i økonomisk tenkning og den nye økonomiske politikken kan vi karakterisere som markedsliberalistisk. I Storbritannia og USA ble Margaret Thatcher og Ronald Reagan symbolene på denne politikken, hvor kutt i offentlige utgifter og privatisering var blant hovedsakene. Også i Norge skiftet den økonomiske politikken retning. Her hjemme var det partiet Høyre og regjeringen Willochs maktovertagelse i 1981 som i stor grad kan sies å representere dette skiftet. Den offentlige sektors stadig voksende størrelse og utgifter ble sett på som et stort økonomisk problem, og forvaltningspolitiske tiltak ble i løpet av få år satt høyt oppe på den politiske agendaen, både internasjonalt så vel som i Norge. Innen statsvitenskapen<sup>1</sup> er det en relativt entydig oppfatning om at OECD<sup>2</sup>, Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling, var en pådriver for den markedsliberalistiske politikken som gjorde seg gjeldende.

Da jeg valgte tema for min masteroppgave, var jeg interessert i å skrive om forvaltningspolitikk, gjerne sett i forhold til internasjonal politikk. Jeg ble bevisst på at det ikke var gjort noen grundigere historiske studier av forholdet mellom de forvaltningspolitiske endringene som fant sted i Norge på 1980-tallet og den politikken OECD forfektet. OECD sitt forvaltningspolitiske organ Technical Cooperation Committee (TECO)/Public Management Committee (PUMA)<sup>3</sup> har også fått en merkelapp på seg for å ha vært og for å være en pådriver for New Public Management (NPM), som det innen faglitteraturen<sup>4</sup> ser ut til å være enighet om fikk sin inntreden i starten av 1980-årene. Utgangspunktet for min oppgave ble dermed å undersøke mulige sammenhenger mellom den forvaltningspolitikken TECO/PUMA og OECD frontet på 1980-tallet, og den forvaltningspolitikken som ble ført i Norge. Med forvaltningspolitikk mener jeg i denne sammenhengen bevisste forsøk på å endre innholdet i offentlig politikk gjennom endringer i formelle strukturer, prosesser, prosedyrer eller personell. Forvaltningspolitikk er altså politikken som skal forandre sentraladministrasjonen,

---

<sup>1</sup> Christensen, Tom og Lægveid, Per (ed): *New Public Management – The transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Company, Hampshire 2002

<sup>2</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

<sup>3</sup> Technical Cooperation Committee endret navn til Public Management Committee i 1989.

<sup>4</sup> Hood, Christopher: The “New Public Management” in the 1980’s: Variation on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, v 20 no 2/3, s. 93-109, 1995



”gjennomgående med det formål å gjøre den til et stadig bedre redskap for utforming og iverksetting av skiftende regjeringers politikk”.<sup>5</sup> Basert på en hypotese om at TECO/PUMAs New Public Management-politikk hadde innvirkning på blant annet norsk forvaltningspolitikk, ble min hovedproblemstilling fra starten av: *I hvilken grad kan en si at OECD hadde påvirkning på norsk forvaltningspolitikk på 1980-tallet?*

Underveis i arbeidet med oppgaven viste imidlertid denne problemstillingen seg vanskelig å besvare. Fra å ha et hovedfokus på Norges forvaltningspolitiske utvikling i forhold til OECD, har fokuset derfor blitt flyttet mer mot selve den utviklingen som har vært i TECO/PUMA. Jeg valgte også å utvide tidsperspektivet litt i begge ender. Begrunnelsen for dette er at jeg oppdaget at de forvaltningspolitiske endringene startet før 1980, slik at jeg lot starttidspunktet for min tidsavgrensning bli bestemt av kildematerialets tegn på endringer, som jeg tidfestet til 1978. Sluttidspunktet valgte jeg å sette til 1993, fordi PUMA da hadde eksistert i noen år og eventuelle endringer etter skiftet fra TECO til PUMA burde ha gjort seg gjeldende. Dette er dermed grunnlaget for hovedproblemstillingene i oppgaven, som er:

*Hvilken utvikling har OECD sitt forvaltningspolitiske organ TECO/PUMA hatt i perioden 1978-1993? Hvordan tok den nye forvaltningspolitikken – New Public Management – form innenfor organisasjonen?*

Samtidig har jeg hele veien i arbeidet fortsatt vært opptatt av Norges rolle. Derfor vil en underordnet problemstilling i oppgaven være:

*Hvilken rolle har Norge hatt i OECD og TECO/PUMA i denne perioden, og hva slags utslag har dette gitt i den norske forvaltningspolitikken?*

### ***Hvorfor endre innfallsvinkel?***

Da jeg de to første semestrene av mastergraden forberedte selve masteroppgaven, var jeg fokusert på å lete etter spor av innflytelse fra OECD i den norske forvaltningspolitikken på 1980-tallet. I litteraturstudiet som jeg foretok i første semester, var påvirkning på norsk politikk innfallsvinkelen jeg arbeidet ut i fra. Her så jeg nærmere på den historiefaglige beskrivelsen av norsk forvaltningspolitikk i perioden, sammen med statsvitenskapelig litteratur som omtalte både NPM og OECD.

---

<sup>5</sup> Grønlie, Tore (red): *Forvaltning for politikk*, Fagbokforlaget, Bergen 1999, s. 9

I andre semester ble arbeidet mitt å kartlegge aktuelt kildemateriale og de problemer jeg kunne møte i arbeidet med selve masteroppgaven. Her hadde jeg to sider som skulle kartlegges; Hvilke kilder fantes om dette fra OECD sin side, og hvilke kilder kunne si meg noe om eventuell påvirkning på norsk side? Prosessen med å lete og finne relevante kilder var vanskelig og utfordrende, og ikke minst tidkrevende. Om OECD ble det derfor i første rekke de økonomiske landrapportene om Norge på 1980-tallet jeg fikk kartlagt, sammen med enkelte publikasjoner fra PUMA.<sup>6</sup> På norsk side viste det seg også vanskelig å finne skriftlig materiale som indikerte påvirkning fra OECD, eller som viste særlige spor av OECD i det hele tatt. Gjennomgang av materiale fra departementene og Statskonsult ga lite resultat, noe som gjorde det vanskelig å se for seg hvordan jeg skulle kunne bygge videre på den problemstillingen jeg hadde. Det ble også klart at for å finne relevant kildemateriale fra OECD måtte jeg avlegge organisasjonens hovedkvarter i Paris et besøk, der jeg hadde mulighet for å søke i arkivet.

Den omfattende kildesamlingen jeg fikk tilgang til gjennom OECDs arkiv ga mulighet for et spennende fokus på OECD og forvaltningspolitikk, nemlig hvordan TECO/PUMA hadde utviklet seg i en periode hvor det fant sted store forvaltningspolitiske endringer både ideologisk sett og i praktisk politikk. Jeg valgte likevel å beholde et visst fokus på den norske rollen, selv om den nå fikk betydelig mindre plass og fokus enn det opprinnelig var tenkt.

### ***Kildematerialet***

Arbeidet med kildemateriale jeg har samlet inn og benyttet i denne oppgaven, har vært en omfattende prosess. Det gjelder innsamlingen av materialet så vel som analysen av det. Samtidig har det vært et meget spennende arbeid, som jeg har hatt stor glede av. Besøkene ved organisasjonen i Paris og intervjuene med interessante aktører og personligheter har virkelig vært opplevelsesrikt. Jeg vil her gi en nærmere beskrivelse av selve kildene og innsamlingen av dem.

---

<sup>6</sup> Publikasjoner lånt av Per Læg Reid, professor ved Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap ved UiB. Jeg benyttet disse i semesteroppgaven høsten 2005, men ikke i denne oppgaven.

## Besøk ved OECD i Paris

I arbeidet med å kartlegge kildemateriale fra OECD kontaktet jeg høsten 2006 Kjell Andersen, som da arbeidet som spesialrådgiver ved den norske OECD-delegasjonen i Paris. Med fartstid i OECD tilbake til 1954 var han en viktig informasjonskilde for meg. Han sa straks at den beste, og antagelig eneste måten, å få oversikt over hva som fantes og finne det jeg hadde behov for, var å besøke organisasjonens hovedkvarter i Paris. Der kunne jeg besøke arkivet deres og få tilgang til intranettet i OECD. Et besøk ville også gi meg muligheten til å gjøre intervjuer med aktuelle medarbeidere. Fra 27. januar til 3. februar 2006 besøkte jeg dermed OECD i Paris. Oppholdet ga meg mulighet til å intervjuer Kjell Andersen og Arent Skjæveland da jeg besøkte den norske delegasjonen. I tillegg intervjuet jeg Andrea Uhrhammer som jobbet ved Public Governance and Territorial Development Directorate (tidligere PUMA).<sup>7</sup> Jeg besøkte også Centre for Documentation & Information (CDI), hvor jeg fikk tilgang til OECD sitt intranett OLIS og kunne søke gjennom dokumenter og publikasjoner. Imidlertid gikk materialet i intranettet ikke lenger tilbake enn til 1990. Alt eldre materiale befant seg på mikrofiche i arkivet til OECD, the Archives Section. Etersom jeg var mest interessert i materiale på 1980-tallet, ble besøket ved arkivet viktigere enn CDI.

Den største delen av kildematerialet mitt har bestått av saksdokumenter fra TECO og PUMA. Arkivmaterialet viste seg å være meget omfattende, med ca. 800 dokumenter fra årene 1980-1990.<sup>8</sup> Med god hjelp av meget imøtekommende medarbeidere ved arkivet fikk jeg avgrenset materialet jeg ønsket å søke igjennom. Arbeidet var tidkrevende, fordi jeg måtte sjekke hvert enkelt mikrofiche-kort på avlesningsmaskinen, lese gjennom dokumentet for å sjekke ut relevansen av innholdet, før jeg eventuelt skrev ut utvalgte sider eller hele dokumenter. Resultatet ble at jeg innenfor den tidsrammen jeg var i Paris ikke rakk over alt av arkivmateriale jeg ønsket å lete igjennom, men valgte meg ut enkelte årganger. For å få jevn spredning tok jeg for meg årgangene 1980, 1981, 1984, 1986, 1989 og 1990<sup>9</sup>.

Besøket i januar/februar 2006 ga i tillegg til arkivmateriale også et møte med organisasjonen OECD og deres hovedkvarter. Jeg fikk oppleve atmosfæren i møtevirksomheten og de uformelle møtene som fant sted, mens jeg ventet på mitt møte med den norske delegasjonen.

---

<sup>7</sup> Andrea Uhrhammer var på dette tidspunktet Executive Secretary of the Public Governance Committee and Head of Communications for Public Governance and Territorial Development Directorate

<sup>8</sup> Antall dokumenter i arkivboksen for PUMA 1980-1990 var ifølge arkivar Jan-Anno Schuur ca. 800.

<sup>9</sup> Utvalget av dokumenter jeg foretok fra de seks årgangene var 26 dokumenter. Utvalget ble basert på hva jeg ut fra gjennomlesningen fant relevant.

Pauser i komitémøtene ble brukt til å hilse på andre representanter, møte gamle kjente og diskutere videre. Denne blandingen av formell og uformell møtevirksomhet er nok ikke unikt for OECD, men den ser i alle fall ut til å være sentral i det arbeidet organisasjonen driver med.

Mitt første besøk hos OECD ga meg et relativt godt kildemateriale<sup>10</sup> og mye kunnskap om organisasjonen. Etter hvert som jeg bearbeidet kildene fra besøket ble jeg klar over at et nytt besøk ved arkivet i Paris ville kunne komplettere de kildene jeg hadde samlet første gang. Jeg hadde opparbeidet meg oversikt over hva som fantes og hvor det var, og kunne derfor mer målrettet og effektivt samle ytterligere materiale som jeg mente jeg trengte. Fra 5. til 11. oktober 2006 besøkte jeg derfor OECD og arkivseksjonen nok en gang. Dette besøket ble mer ensartet i forhold til første gang, men ga meg et omfattende og i stor grad kompletterende kildemateriale av TECO og PUMA sin aktivitet i perioden 1978-1993.

## **Dokumentene fra TECO og PUMA**

Arkivmaterialet om TECO og PUMA er i all hovedsak saksdokumenter fra TECO og PUMA sitt arbeid i den aktuelle perioden. Dette er møteinnkallinger med dagsorden og bakgrunnsinformasjon for diskusjon fra sekretariatet (3 stk), arbeidsprogrammer (25 stk), referat fra diskusjoner i komitémøtene (6 stk), rapporter om undersøkelser og analyser gjort av sekretariatet og komiteen (32 stk), foredragsnotater fra eksterne eksperter (2 stk), rapporter fra medlemslandene om nasjonale forhold (2 stk), og survey om medlemslandenes forvaltning (7 stk). I tillegg har jeg dokumenter om fornying av mandatet og fra et ministermøte (3 stk). Totalt har mitt utvalg av dokumenter fra arkivet omfattet 94 dokumenter, hvorav 14 er årsrapporter.<sup>11</sup>

## **Øvrige kilder fra OECD**

I tillegg til dokumentene fra TECO og PUMA har jeg også benyttet andre OECD-dokumenter. Dette har vært den årlige rapporten fra generalsekretæren for hele perioden (14 stk), samt en del publikasjoner og dokumenter som jeg fikk tilgang til da jeg besøkte CDI i Paris. Jeg har også benyttet en del publikasjoner som finnes på OECD sine hjemmesider.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Kildematerialet fra første Parisbesøk omfattet altså 26 dokumenter fra TECO/PUMA, i tillegg også 17 publikasjoner fra PUMA. Av publikasjonene har jeg kun benyttet 5 som kilder i oppgaven.

<sup>11</sup> Se liste over dokumenter fra OECD i kildeoversikten til slutt i oppgaven

<sup>12</sup> OECDs hjemmeside: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), GOV sin hjemmeside: [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov)

## Intervjuene

I starten av masterarbeidet så det ut til at muntlige kilder kunne bli sentralt for framstillingen min, fordi jeg foreløpig hadde lite skriftlige kilder. Våren 2005 intervjuet jeg Tormod Hermansen og Kjell Storvik, som en del av forberedelsene til masteroppgaven. Hermansen var sentral i moderniseringsprosessen i norsk forvaltning på 1980-tallet, blant annet som departementsråd i Kommunaldepartementet og finansråd i Finansdepartementet. Storvik var statssekretær i Finansdepartementet i den første regjeringen til Kåre Willoch. Som nevnt foretok jeg også tre intervjuer under det første besøket i Paris. For å få et bedre innblikk i hvilke impulser Norge tok i mot fra OECD og TECO/PUMA, intervjuet jeg også enkelte sentrale aktører i statsadministrasjonen fra denne perioden. Jeg snakket da med nåværende ekspedisjonssjef i Finansdepartementet Thorvald Moe, som har vært norsk OECD-ambassadør, Visegeneralsekretær i OECD og mangeårig representant i de økonomiske komiteene i OECD. Fra forvaltningspolitisk side intervjuet jeg Kasper Holand og Terje Dyrstad fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som begge har representert Norge i TECO/PUMA/PGC<sup>13</sup>. Til slutt har jeg også snakket med nåværende leder for Kredittilsynet, Bjørn Skogstad Aamo, som var statssekretær i Finansdepartementet og også arbeidet i Planleggingssekretariatet på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Etter som jeg etter hvert fikk et mer omfattende skriftlig kildemateriale, var det med på å endre innfallsvinkelen på oppgaven. Med den nye innfallsvinkelen ble ikke de muntlige kildene like sentrale i oppgaven. Dersom de muntlige kildene skulle spilt en større rolle enn de gjør nå, måtte jeg ha gjennomført flere intervjuer, for å få et godt nok kildemateriale. De intervjuene jeg har gjennomført har like fullt gitt meg mye nyttig informasjon. Denne informasjonen har jeg benyttet både til å underbygge de skriftlige kildene, og supplere dem der det har vært mulig.

## Andre kilder

I løpet av masterarbeidet har jeg også vært innom en del andre kilder. Disse har likevel ikke vært så aktuelle og nyttige i selve masteroppgaven. Som nevnt undersøkte jeg de økonomiske landrapportene i forarbeidet med oppgaven, men disse har ikke vært like relevante å trekke inn i denne oppgaven. Det samme gjelder for arkivmaterialet fra Forbruker- og Administrasjonsdepartementet (FAD), som jeg fant i Riksarkivet, og også arkivmateriale fra

---

<sup>13</sup> PUMA endret navn til PGC – Public Governance Committee, i 2004

Statskonsult, det tidligere Rasjonaliseringsdirektoratet.<sup>14</sup> Dette materialet ga lite spor av OECD eller innflytelse utenfra. Derimot vil denne gjennomgangen uten funn underbygge at det bare i beskjeden grad kan dokumenteres innflytelse fra OECD i den norske forvaltningen, noe jeg vil kommentere i kapittelet om Norge. Slik sett har undersøkelsene i departementsarkivene vært til nytte.

## ***Oppbygning av oppgaven***

Av litteratur er det vanskelig å finne mye som går i dybden om OECD, men det finnes en del som omtaler OECD i ulike sammenhenger. Spesielt gjelder dette sammenhengen til NPM. Når det gjelder litteratur om norsk forvaltningspolitikk omtaler denne også OECD, men noen egen undersøkelse om forholdet til OECD er det så vidt meg bekjent ikke gjort foreløpig. I *kapittel 2* vil jeg gi en framstilling av en del eksisterende litteratur som tar for seg norsk forvaltningspolitikk, forvaltningspolitikk i OECD og NPM sin innvirkning, og rette et kritisk blick på litteraturens analyser av disse forholdene.

Som et bakgrunnsbilde synes jeg det er viktig å gi en framstilling av OECD som organisasjon og leverandør av politiske ideer. Hvordan organisasjonen er bygget opp, hvordan det arbeides med sakene, og hvordan forholdet til medlemslandene fungerer, er et viktig bakteppe for å studere den forvaltningspolitiske utviklingen. Denne framstillingen og analysen av organisasjonen vil jeg derfor presentere i *kapittel 3*.

Hoveddelen av oppgaven er viet til den utviklingen av TECO og PUMA som skjedde i perioden 1978-1993. I *kapittel 4* ser jeg på det jeg kaller *initieringsfasen* i TECO, fra 1978-1982. I denne perioden skjedde det en opptrapping i det forvaltningspolitiske arbeidet i OECD. Et økt fokus på offentlig sektor og forvaltningens rolle i den økonomiske politikken gjorde at medlemslandenes ønsket mer bistand fra TECO rundt disse temaene. I den neste perioden, fra 1983-1989, konsolideres dette arbeidet ytterligere. Mens det hadde vært usikkerhet om TECOs videre eksistens i OECD på slutten av 1970-tallet, var det utover 1980-tallet blitt klart at TECO fylte en viktig rolle for medlemslandene. Studier av medlemslandene og analyser av ulike forvaltningspolitiske tiltak ble godt tatt i mot av medlemslandene. *Kapittel 5* omhandler denne fasen.

---

<sup>14</sup> Statskonsult, Direktoratet for forvaltningsutvikling, het fram til 1987 Rasjonaliseringsdirektoratet.

Den siste fasen jeg har undersøkt blir behandlet i *kapittel 6*. Her er det overgangen fra TECO til PUMA, et rent forvaltningspolitisk organ, som står sentralt. I perioden 1989-1993 ble PUMAs arbeid mer strømlinjeformet og mer likt hvordan OECD fungerte forøvrig, forvaltningspolitiske landrapporter ble utarbeidet og arbeidet i komiteen og sekretariatet ble ytterligere profesjonalisert og intensivert.

Det siste kapittelet før avslutningen av oppgaven, *kapittel 7*, tar for seg Norges forhold til og rolle i OECD, og da spesielt TECO og PUMA. Her gir jeg en framstilling av hvordan Norge har forholdt seg til sitt medlemskap i OECD og hva slags rolle Norge har hatt i OECD. Jeg vil også se på hvordan Norge har latt seg inspirere og eventuelt påvirke av den politikken OECD har anbefalt. Til slutt vil jeg i avslutningskapittelet, *kapittel 8*, oppsummere oppgaven og besvare de problemstillingene jeg har og de spørsmålene jeg har stilt.

### ***Oppgavens bidrag til forskningsfeltet***

Med denne oppgaven håper jeg å gi et bidrag til forskningslitteraturen om den forvaltningspolitiske utviklingen i OECD, med tanke på å forstå samspillet mellom OECD og medlemslandene, sett fra et norsk perspektiv.

Den historiske gjennomgangen av OECD og dens forvaltningspolitikk i perioden 1978 til 1993, bygger i hovedsak på dokumenter produsert av OECD selv. Disse dokumentene er laget med tanke på å formidle tanker, ideer og kunnskaper til medlemslandene eller som et svar på forespørsler fra medlemslandene, og de er ofte et resultat av kommunikasjonsprosesser som ikke er nedfelt i dokumentene. Det betyr at dokumentene først og fremst målbærer sterke politiske stemmer, skrevet av folk som er en del av OECD-systemet. Forskningsrapportene fra Sverige<sup>15</sup> og Danmark<sup>16</sup> har derfor vært et viktig korrektiv for å kunne gi et mer nyansert bilde av OECD enn saksdokumentene kan fortelle.

Intervjuene på sin side er uttrykk for hvordan sentrale norske embetsmenn oppfatter innholdet i de sentrale spørsmålene som har vært på agendaen, og hvordan de har opplevd å være aktører i dialogen mellom OECD og Norge. Valg av informanter spiller derfor en avgjørende

---

<sup>15</sup> Lerdell, David og Sahlin-Andersson, Kerstin: *Att lära över gränser: En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete*, Statens offentliga utredningar nr. 33 1997, Gotab, Stockholm 1997

<sup>16</sup> Marcussen, Martin: *OECD og idéspillet. Game over?*, Hans Reitzels Forlag, København 2002

rolle for forståelsen, og valg av andre informanter ville kunne gitt andre svar. På den annen side mener jeg at de aktuelle informantene representerer både ulike erfaringer og posisjoner og bidrar derfor med unik og verdifull kunnskap til å besvare oppgavens problemstilling.



## **Kapittel 2: Forskningslitteratur om OECD sin forvaltningspolitikk i forhold til de nordiske landene**

I litteraturen om den norske forvaltningens historie og utvikling på 1980-tallet er det ulike synspunkter på hvorvidt den moderniseringspolitikken kom gjennom påvirkninger og impulser fra internasjonalt hold eller om de kom som følge av egne ideer her hjemme i Norge. Spesifikt er det diskusjon om i hvilken grad moderniseringspolitikken var en følge av anbefalinger fra OECD og om OECD hadde noen direkte innvirkning på norsk politikk.

I dette kapittelet vil jeg ta for meg litteratur innenfor statsvitenskap og forvaltningshistorie som beskriver utviklingen i den norske forvaltningspolitikken i denne perioden og som sier noe om hva forandringene innebar og hva som var årsakene til dem. Jeg vil i hovedsak fokusere på OECD sin rolle i forhold til norsk forvaltningspolitikk, men andre internasjonale aktører blir ofte nevnt i samme åndedrag som OECD.

Ettersom det ikke er gjort noen egen studie om OECD sin rolle i forhold til norsk forvaltningspolitikk, vil jeg presentere en svensk og en dansk studie om OECD sin rolle i forhold til disse landenes forvaltningspolitikk. Sverige og Danmark kan sies å tilhøre samme forvaltningspolitiske kulturkrets som Norge og det kan dermed være verdifullt å se på disse studiene for å belyse de norske forholdene. I framstillingene om den norske forvaltningens utvikling på 1980-tallet er det både innen statsvitenskapelig og forvaltningshistorisk litteratur skrevet om hvordan det ble satt i gang et reformarbeid innen forvaltningen og hva disse endringene bestod av. Det er også til en viss grad sagt noe om hvor ideene til dette reformarbeidet kom fra, og det vil jeg forsøke å belyse.

### ***OECD og forvaltningspolitikken i Sverige***

I rapporten ”Att lära över gränser: En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete” fra 1997 gir David Lerdell og Kerstin Sahlin-Andersson en framstilling av PUMA sitt forvaltningspolitiske arbeid og hvilken rolle organet har i utformingen av forvaltningspolitikk i perioden PUMA har eksistert.<sup>17</sup> Rapporten gir også en analyse av PUMAs forhold til medlemslandene generelt, og av Sverige spesielt. Lerdell og Sahlin-Andersson skriver

---

<sup>17</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997

innledningsvis at noe av årsaken til at rapporten er etterspurt fra svenske myndigheter er at en mener det er viktig å kunne utnytte kunnskap og erfaring fra andre lands forvaltningspolitikk. Derfor må en forstå hvordan den internasjonale forvaltningspolitiske diskusjonen er organisert, hva den inneholder, og hvordan den svenske forvaltningen kan få ta del i erfaringene.<sup>18</sup>

I følge forfatterne kan PUMAs arbeidsprogram deles inn i tre områder.<sup>19</sup> Det første området er styring og ledelse av offentlig virksomhet. Her beskrives ulike teknikker og strategier for implementering av statlige oppgaver, og i tillegg ser en på hvilke forvaltningspolitiske reformer som foregår i medlemslandene.<sup>20</sup> Det andre området er resultat- og ressursstyring, hvor den offentlige sektors prestasjoner vurderes, og hvor en ser på hvordan statens ressurser best mulig kan utnyttes.<sup>21</sup> Regelhåndtering og regelreforming er det siste arbeidsområdet i PUMA, og her behandles spørsmål om omregulering, beslutningsprosedyrer og hvordan regler skal håndteres.<sup>22</sup> Arbeidet til PUMA gjennomføres ved diskusjon mellom sekretariatet og komiteen om hvilke temaer som skal arbeides med, før sekretariatet forbereder temaet. Da arbeides det med å samle informasjon fra medlemslandene og analysere denne i et sammenliknende perspektiv. Dette blir grunnlaget for komiteens møter, hvor saksfeltet diskuteres, før det blir publisert. Avhengig av hvor interessant komiteen finner sakene, blir de arbeidet videre med i lengre tid.<sup>23</sup>

I sin rapport fra 1997 ser David Lerdell og Kerstin Sahlin-Andersson på NPM i forholdet til den forvaltningspolitiske utviklingen; ”Under 1980- och 1990-talen är den dominerande doktrinen den s.k. marknadsstyrda förvaltningen, en beskrivning av förvaltningen som bär likheter med NPM-skolan.”<sup>24</sup> Videre fokuserer de på hvordan PUMA på 1990-tallet har forholdt seg til NPM og hatt et bevisst forhold til det ideologiske innholdet i NPM i forhold til de saker PUMA har arbeidet med. Blant annet viser Lerdell og Sahlin-Andersson til ordlisten i rapporten fra PUMAs første ministermøte, hvor begrep som ”accountability”(ansvarlighet), ”corporatization”(privatisering), ”market-type mechanisms”(markedsmekanismer),

---

<sup>18</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 6

<sup>19</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 26

<sup>20</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 26

<sup>21</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 30

<sup>22</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 34

<sup>23</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson, 1997, s. 36

<sup>24</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 47

”privatization”(privatisering) og ”regulation”(regulering) er listet opp.<sup>25</sup> En interessant analyse de svenske forskerne fremmer er at PUMA til en viss grad forsøker å avpolitiserer NPM og debatten rundt tankeretningen. Begrepene som er listet opp over har et ideologisk innhold og knytter seg til nyliberale tanker, men Lerdell og Sahlin-Andersson mener at diskusjonen rundt NPM likevel preges av et fravær av ideologiske argumenter.<sup>26</sup> Denne avpolitiseringen styrker embetsmannens rolle, og en slik styrket rolle har innvirkning på offentlige sektor og dens organisering. Et slikt forsøk på avpolitiserer er ikke uproblematisk for PUMA. På den ene siden ønsker en ikke en sterkere politisering av komiteen, fordi det vil føre til et mer forpliktende samarbeid, som ikke nødvendigvis er positivt. Den litt mer uformelle arbeidsformen og den derav mer direkte erfaringsutvekslingen er en av PUMAs styrker, og vil kunne reduseres ved en økt politisering. Samtidig vil et mer politisk fundamentert PUMA gi økt oppmerksomhet og fokus på forvaltningspolitikk, noe som også er embetsmannens ønske.<sup>27</sup>

### ***OECD sin rolle i Danmark***

Martin Marcussen tar i boka ”OECD og idéspillet. Game over?” for seg i hvilke grad OECD har hatt innflytelse med sine ideer og politiske forslag i Danmark. Her ser han på hvordan ulike aktører som politikere, presse og embetsmenn lar seg påvirke av OECD og bruker organisasjonen til egen vinnings hensikt. Marcussen mener at OECDs rolle som idé-autoritet innebærer at organisasjonen har anledning til å tre direkte inn på de nasjonale politiske scener og dermed kan være med på å sette den politiske dagsorden i sine medlemsland. Samtidig kan man også si at OECD blir benyttet av enkelte grupper, som bruker organisasjonen som referansepunkt og derigjennom skaffer seg makt fordi de har tilgang til institusjoner, ideer og ressurser gjennom å ha tilgang til OECD sitt system.

Et konkret eksempel er OECD sin landstudie av Danmark i juni 2000. Der anbefaler OECD Danmark å innføre euroen og delta fullt i den europeiske valutaunionen. Samme dag kom økonomiminister Marianne Jelved med en pressemelding hvor hun sa at hun var fornøyd med at OECD anbefalte Danmark å innføre euroen for fullt. Danmark var på dette tidspunkt inne i en kampanje før folkeavstemningen om å gå inn i den monetære union, og tidligere på året

---

<sup>25</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 49

<sup>26</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 49

<sup>27</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 51

hadde Det Økonomiske Råds Formandskab i sin rapport konkludert med at de økonomiske fordelene ved pengeunionen var små og usikre. Dermed hadde antall skeptikere til unionen økt, men etter at OECD kom med sin uttalelse, ble denne flittig brukt i valgkampanjen for å underbygge argumentet om å tre inn i pengeunionen. OECD sin anbefaling blir i følge Marcussen et veldig viktig argument for de som ønsker medlemskap i pengeunionen og får også stor gjennomslagskraft blant folk flest. Ikke minst viser Marcussen at dette skjer gjennom media, som karakteriser OECD som et ”orakel” og som en organisasjon som er nøytral og kunnskapsrik – derfor vies deres anbefalinger både stor plass i media og får stor tyngde. Marcussen presiserer også at anbefalingen som OECD kom med var en meget generell vurdering, uten noen dypere analyse av hvorfor Danmark burde gå inn i pengeunionen.

Slik viser Marcussen at OECD har innflytelse på grunn av sitt rykte som ”nøytral” og kunnskapsrik, og fordi både politikere og media benytter seg av deres anbefalinger. Dermed er OECD tydeligvis med på å sette dagsorden i dansk politikk, mener Marcussen. Samtidig blir det opp til aktørene i den danske politikken og media å benytte seg av uttalelsene, slik at disse får makt gjennom å sette dagsorden med dem. Marcussen hevder derfor at OECD er en autoritet og får innflytelse, fordi begge sider i det politiske spillet ser på OECD som en viktig kunnskapskilde og kan bruke deres anbefalinger til sin fordel, men også er redd for at de kan bli brukt mot dem av deres motstandere. ”Måske kan man sågar tale om, at der er opstået en kontrakt mellem OECD og de nationale politiske eliter om gensidig anerkendelse og støtte”<sup>28</sup> avslutter Marcussen med.

Å si at de samme forholdene finnes her i Norge i forhold til OECD sin rolle, vil være noe tidlig å fastslå, ettersom de danske forholdene ikke er like de norske. Likevel er vi som sagt en del av den samme forvaltningspolitiske kulturkrets og har i hele etterkrigstiden utvekslet erfaringer og hatt et nært samarbeid og ført en nokså lik politikk. Marcussens grundige undersøkelse viser at OECD påvirker gjennom sin rolle som kunnskapskilde og dette er sannsynlig å tro at også gjelder de norske forholdene. Et perspektiv er at nasjonale politikere og embetsmenn ønsker å framstille reformideene som sine egne, med ønske om å ha skapt noe særegent og forsterke den nasjonale identitet.

---

<sup>28</sup> Marcussen 2002, s. 218

## ***Norge – en motvillig reformator***

Statsviteren Johan P. Olsen bruker sterke ord for å beskrive Norges reformprosess og karakteriserer Norge som en “reluctant reformer” – altså en motvillig reformator. I sin framstilling om Norge i ”Lessons from Experience” fra 1993 tar Olsen for seg forvaltingsreformer. Her sier han at OECD-landene har framhevet hvor viktig det er med systematisk evaluering og læring, mens en i praksis har vært motvillig til å følge opp sine egne programmer. Norge er også her sent ute med å ta lærdom av tidligere reformer, mener Olsen. ”An apparatus for analysing feedback data has been missing.”<sup>29</sup> er hans påstand, noe som underbygger at han mener Norge ikke har vært spesielt mottakelige for impulser fra OECD. Det kan se ut som at Olsen er mest opptatt av å se på om det er gjort noen konkrete reformendringer som følge av hva andre land har gjort, mens han i mindre grad ser på hvorvidt det har funnet sted en indirekte påvirkning, gjennom at prosesser i forvaltningen har blitt forandret.

Olsen viser også til at den norske regjering i april 1992 la fram for Stortinget en rapport om den offentlige forvaltningens utvikling som på 1980-tallet. Mens OECD i sin rapport fra 1980<sup>30</sup> argumenterte for at det var nødvendig med store kutt og reorganisering i offentlig sektor, refererer Olsen til at den norske regjering i 1992 mente at den norske forvaltningen fungerte godt, selv om de også innså at det var rom for forbedringer. Olsen mener at den norske politiske holdningen er veldig forskjellig fra den politikken som OECD frontet, hvor kutt i offentlig sektor stod sentralt. Han sier at Norge har stått i opposisjon til denne linjen, ved at man har hatt tradisjon for en reformstil som innebærer samarbeid mellom partene. Det har ført til at reformene har hatt større oppslutning når de kommer, men at reformene har hatt mer moderat preg, for å gjøre alle parter tilfreds. ”The policy style has been ”peaceful coexistence and revolution in slow motion”, based on a spirit of sharing, more than winner-takes-all.”<sup>31</sup> Det er tydelig at Olsen mener Norge i liten grad har latt seg styre av internasjonale impulser og OECD sin påvirkning i forvaltingspolitikken. Selv om Olsen forsøker å påvise at Norge ikke har latt seg påvirke av forhold utenfra fordi vi ikke har importert reformer direkte, betyr ikke det at vi ikke har latt oss inspirere av andre land. Det er

---

<sup>29</sup> Olsen, Johan P.: ”Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?” i Olsen, Johan P. og Peters, B. Guy(ed): *Lessons from Experience*, Universitetsforlaget, Oslo 1996, s. 195

<sup>30</sup> OECD, 1980: 13

<sup>31</sup> Olsen 1996, s. 187

sannsynlig å tro at vi også i Norge har hentet impulser utenfra, men at ideene til reformer har blitt tilpasset de særnorske forholdene.

### ***Norge ser til utlandet, men tilpasser til nasjonale forhold***

I kapittelet ”Modernisering og fornyelse” i boka ”Forvaltning for politikk” (forvaltningspolitikken historie etter 1945) fra 1999, beskriver Kristin Lind hvordan moderniseringen av den norske forvaltningen tok form i 1980-årene og hvilke aktører som var delaktig i prosessene. Her poengterer hun hvordan også forvaltningspolitikken ble påvirket gjennom ideer utenfra som følge av internasjonaliseringen av norsk politikk og at moderniseringsprosessene i Norge ligner på de i andre OECD-land på samme tid. Lind viser til at det gjennom hele etterkrigstiden har vært kontakt mellom Norge og andre land når det gjelder forvaltningspolitiske spørsmål, og hun drar i denne sammenhengen fram konkrete eksempler på at Norge adopterte svenskenes modell. Når det så gjelder forholdet til OECD, så deltok norske representanter i OECD-møter og fikk informasjon om andre lands forvaltningsordninger. Her sier Lind at den litteraturen som er skrevet om moderniseringsprogrammene fremhever likheten mellom de norske programmene og tilsvarende programmer i andre land. Det argumenteres for at ”de norske programmene i stor grad var importerte og i liten grad tilpasset nasjonale forhold.”<sup>32</sup> Dette er likevel en påstand som er basert på antakelser om at internasjonale påvirkninger var avgjørende for utformingen av moderniseringstiltakene i Norge. Videre henviser Lind til OECD sin egen framstilling av den internasjonale moderniseringsprosessen: ”Utviklingen i medlemslandene framstilles her som homogen, slik at den samme utviklingslinjen skal ha blitt fulgt i nærmest alle landene.”<sup>33</sup>

I sin videre framstilling sier Lind at en i senere år har forandret synet på at Moderniseringsprogrammet oppstod som en import av moderniseringsarbeidet i andre OECD-land og viser til forskere som er mer skeptisk til betydningen av OECDs og andre aktørers innflytelse: ”På grunnlag av undersøkelsen konkluderer Per Lægred og Tom Christensen med at lite tyder på at det er skjedd en omfattende spredning av reformtiltak og forvaltningsdoktriner fra andre land til norsk sentraladministrasjon.”<sup>34</sup> Lind mener derimot at

---

<sup>32</sup> Lind 1999, s. 303

<sup>33</sup> Lind 1999, s. 303

<sup>34</sup> Lind 1999, s. 318

man har hentet inspirasjon fra Danmark, men at selve reformene ikke er et produkt av impulser utenfra.

OECD var mer en møteplass for medlemslandene hvor en kunne diskutere politiske løsninger enn en pådriver for modernisering gjennom anbefalinger til medlemslandene. Plan- og Dataavdelingen var den avdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet som utformet det såkalte Fornyelsesprogrammet i 1986 og hentet informasjon fra utlandet, men det er vanskelig å si i hvilken grad den ble benyttet. Norske ambassader i utlandet ble bedt om å sende informasjon om forvaltningsutformingen i de enkelte landene, men informasjonen førte ikke til radikale endringer i det programmet. Det dreide i følge Lind seg mer om enn orientering av hva som fantes i andre land enn behovet for import av forbilledlige løsninger.<sup>35</sup>

Konklusjonen er at OECD fungerte som et forum for uveksling av ideer mellom medlemslandenes delegater, men at utredningsarbeidet fant sted nasjonalt, basert på forholdene her hjemme. Lind eksemplifiserer dette med at privatisering her til lands ikke fant sted i samme grad som i for eksempel Storbritannia. For øvrig vises det ikke til konkrete eksempler på saker hvor inspirasjon ble hentet utenlands. At det ikke blir fattet bindende vedtak i OECD, men kun blir gitt anbefalinger, styrker Linds påstand, ettersom det er vanskelig å måle graden av påvirkning som skjedde gjennom møtevirksomheten i OECD. Likevel bør en gi Lind motbør i forhold til påstanden om det var lite eller begrenset påvirkning for Norges del, ettersom hun selv refererer til at det fant sted en omfattende møtevirksomhet mellom OECD-landene. Det er naturlig å tro at både norske politikere og embetsmenn som deltok i møter og utredningsarbeid i OECD og internasjonale fora for øvrig, tok med seg tanker og forslag tilbake til Norge og at noe av dette fikk betydning. Om ikke Norge tilsynelatende fulgte OECD sine anbefalinger i stor grad, så tok de norske representantene i alle fall med seg impulser tilbake og diskuterte dem i en norsk setting.

Hvilke aktører er det som på norsk side mottar impulsene og som eventuelt formidler de videre? Ministrene i OECD-landene møttes til møter hvor det ble bestemt fokus for virksomheten i OECD, men det var embetsmennene i departementet som representerte Norge i ulike komiteer og deltok på kursvirksomhet i regi av OECD. Embetsmennene ble gitt fullmakter av politikerne til å foreta utredningsarbeidet med moderniseringsprogrammet, og

---

<sup>35</sup> Lind 1999, s. 319-320



det kan ha ført til at anbefalinger fra OECD ikke ble så synlig offentlig, men ”forsvant” i embetsverket.

### ***New Public Management får innflytelse også i Norge***

I Tom Christensen og Per Læg Reid sin framstilling av New Public Management (NPM) i ”New Public Management i norsk statsforvaltning” fra 2001 peker de på hvordan OECD sin politikk har likhet med NPM. NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har fått stor innflytelse i mange land de siste tiårene og har hatt innvirkning på offentlig sektor, også her i Norge. OECD var en viktig aktør i utviklingen av denne forvaltningspolitiske retningen. Det er vanskelig å gi en kort og entydig definisjon av hva NPM er og innebærer, men slik karakteriserer Tom Christensen og Per Læg Reid det: ”NPM understreker at offentlig sektor og forvaltningsapparatet må ha mer fokus på effektivitet, resultat, management-orientering, konkurranse, marked og brukerne, og legge mindre vekt på regler, prosess og ulike interne hensyn.”<sup>36</sup> I følge Christensen og Læg Reid favner NPM-ideene bredt og er ikke spesifiserte, men mer å regne som halvfabrikata som må ferdigstilles nasjonalt eller lokalt. Framveksten av NPM kom med høyre regjeringens kritikk av offentlig sektor, som var for stor og led av økonomisk stagnasjon og krise. Ut fra dette vokste det politisk to ulike måter å se NPM på; høyresiden så det som et ideologisk korstog for å bygge ned offentlig sektor, mens venstresiden mente hensikten med reformene var å konsolidere kjerneoppgavene til staten og effektivisere offentlig virksomhet.<sup>37</sup>

Christensen og Læg Reid viser til at ideene hadde fått fotfeste i organisasjoner som OECD og Verdensbanken, og hos næringslivsledere og ”fiskale byråkrater”. Christensen og Læg Reids påstand er at NPM slår igjennom når det oppstår allianser mellom økonomiske og administrative aktører som har problemer de må løse og innehar makt til å sette i gang reformer, for eksempel Ronald Reagan i USA og Margaret Thatcher i Storbritannia. Iverksettingen avhenger av tre faktorer: press fra omgivelsene, nasjonale, strukturelle trekk ved det politisk administrative systemet og kulturelle tradisjoner.

---

<sup>36</sup> Christensen, Tom og Læg Reid, Per: ”New Public Management i norsk statsforvaltning” i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind(red): *Den fragmenterte staten*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2001, s. 67

<sup>37</sup> For videre utdypning av New Public Management, se kapittel 7



Norge ble i motsetning til de fleste andre OECD-land ansett som en nølende reformator<sup>38</sup>. Det ble et press globalt, fra OECD og andre organisasjoner, og at ”alle gjør det” førte til at også Norge innførte reformer etter hvert. Det var likevel ikke nok at internasjonale aktører presset på for å innføre NPM. I Norge var en også avhengig av at noen internt presset ytterligere på for å gjennomføre reformene. Dette mener Christensen og Læg Reid er en koalisjon av tre grupper: politikere, fiskale byråkrater (spesielt sivil- og sosialøkonomer) og forskningsmiljøer. Her er det sannsynlig at Høyre og regjeringen Willoch stod i spissen for den politiske gruppa som ønsket endringer, men Arbeiderpartiet fulgte i stor grad Høyres politikk da de overtok regjeringskontorene i 1986, slik at en i norsk tradisjon var til dels konsensus om denne utviklingen, også politisk.

Christensen og Læg Reid poengterer sterkt at OECD hadde en meget viktig rolle i å distribuere og utforme modeller og reformer innen NPM, spesielt var det PUMA – Public Management Service/Committee – som formidler NPM-ideene fra OECD sin side. PUMA gjør undersøkelser om utviklingen innenfor forvaltningen i medlemslandene og presenterer de samlet for å kunne sammenligne de ulike landene. Det er ikke alltid like enkelt å se hvorvidt de ulike landene har fulgt opp OECD og PUMA sine anbefalinger og innført NPM-reformer, fordi ordningene blir tilpasset nasjonalt, sier Christensen og Læg Reid. Men de poengterer her at også for Norges del har NPM hatt betydelig innflytelse: ”The inspiration from the ”New Public Management” was maybe stronger than from administrative traditions, administrative culture and historic associations engraved in the Norwegian welfare state.”<sup>39</sup>

### ***Nasjonal, skandinavisk eller global?***

I sitt bidrag til årbok for europeisk forvaltningshistorie 2004, ”From the Swedish Ideal to EU Direction...” stiller Øyvind Grøndahl og Tore Grønlie spørsmålet om på hvilket plan vi finner de betydningsfulle kreftene for utformingen av forvaltningspolitikken på 1980-tallet – nasjonalt, skandinavisk eller globalt?<sup>40</sup> Grøndahl og Grønlie hevder at moderniseringspolitikken på 1980- og 1990-tallet ikke krevde radikale forandringer og heller ikke truet velferdsstatens vitale funksjoner, den nye politikken var mer preget av debatt om

---

<sup>38</sup> Christensen og Læg Reid 2002, s. 43

<sup>39</sup> Christensen og Læg Reid 2002, s. 64

<sup>40</sup> Grønlie, Tore og Grøndahl, Øyvind Nordbrønd: From the Swedish Ideal to EU Direction: Scandinavian Central-State Administrative Reform in the 1980s and 1990s, in a Post-1945 Perspective, Yearbook of European Administrative History, 16/2004, s. 173

prinsipper og ulike ideologiske standpunkt enn av forandringer i praksis.

Forvaltingspolitikken ble preget av forandring i interne prosesser, normer, kultur og holdninger.<sup>41</sup> New Public Management (NPM) er regnet som en del av denne nye politikken og er ansett som en internasjonal trend som er støttet og fremmet av organisasjoner som OECD. Det er likevel ulike meninger blant forskerne i hvilken grad de enkelte land har fulgt denne trenden og reformert offentlig sektor etter ideene fra NPM. Enkelte argumenterer for at det går mot konvergens, altså at alle land følger NPM-trenden og utvikler seg til å bli mer og mer like. Andre mener at nasjonale tradisjoner og kultur er sterkere enn internasjonale reformbølger og at landene motstår reformer som NPM, det vil si divergens. Til sist mener enkelte at det som skjer er en transformasjon, hvor NPM oppstår i ulike former i ulike land og at landene setter sitt nasjonale preg på reformene.

Grøndahl og Grønlie mener det er liten tvil om at OECD har vært en ivrig pådriver for NPM og også at de skandinaviske landene har blitt påvirket av og fulgt opp NPM-ideer som OECD har frontet. Likevel er de skandinaviske landene mye tregere med å innføre reformene enn de angloamerikanske landene. Norge har dermed i mye mindre grad enn de angloamerikanske landene OECD som sin hovedkilde til inspirasjon for politiske utforming. De viser også til at norske delegater ved OECD hevder at OECD aldri har hatt betydningsfull innflytelse på norsk moderniseringspolitikk og at det ikke har funnet sted noen direkte import av moderniseringspolitiske ideer. Her bruker de imidlertid Kristin Linds ”Modernisering og fornyelse” som kilde, og inntar altså samme ståsted som Lind gjør.<sup>42</sup> Påstanden til Grøndahl og Grønlie blir da her at de skandinaviske landene har distansert seg fra OECD sin NPM-politikk og at man heller kan snakke om en ”Scandinavian version” av NPM.<sup>43</sup> Men det er likevel ulikheter også innenfor de skandinaviske landene og Norge blir av Grøndahl og Grønlie framstilt som en etternøler sammenlignet med Danmark og Sverige, en karakteristikk de henter fra Johan P. Olsen.<sup>44</sup> Dessuten hevder de at Norge hadde råd til å la være å kutte i de offentlige utgiftene under de økonomiske nedgangstidene på 1980-tallet i motsetning til hva mange andre land gjorde, fordi vi hadde inntektene fra oljen i Nordsjøen. Dermed understreker de her at Norge ikke fulgte den internasjonale trenden med å bygge ned offentlig sektor, som var en politikk OECD frontet. Grøndahl og Grønlie baserer i stor grad sin

---

<sup>41</sup> Grønlie og Grøndahl, s. 172

<sup>42</sup> Grønlie og Grøndahl, s. 174

<sup>43</sup> Grønlie og Grøndahl, s. 174

<sup>44</sup> Grøndahl og Grønlie viser her til Christensen/Læg Reid, samt Johan P. Olsens ”Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?”

framstilling på hva ulike forskere har skrevet før om saken og har således ikke noe eget empirisk forskningsresultat å vise til.

### **Direkte påvirkning vanskelig å påvise**

I Nanna Kildals notat ”Perspectives on Policy Transfer. The Case of the OECD” fra 2003<sup>45</sup>, foretas det en analyse av OECD sin påvirkningskraft på medlemslandene sine. Riktignok tar denne studien for seg sosialpolitikken og ikke det forvaltningspolitiske aspektet, men studiens analyse og konklusjoner synes å være nyttig i forhold til å si noe generelt om OECD sin innflytelse på medlemslandene. Undersøkelsen tar for seg den innflytelsen OECD utøver gjennom sine analyser og anbefalinger til 14 europeiske velferdsstater, deriblant Norge, over en periode på 30 år. En av konklusjonene i studien hun har gjort er at OECD sine anbefalinger må passe til de politiske forholdene i landet for at de skal bli fulgt opp.

Norske myndigheter har ifølge Kildal alltid prioritert OECD-samarbeid høyt, men vår oljebaserte økonomi de siste 30 år har gjort at vi kan ta oss ”råd” til å føre en annen politikk enn den OECD anbefaler, her konkluderer hun altså likt med Grøndahl og Grønlie. Likevel er OECD et viktig referansepunkt og kilde til støtte og rådgivning i utviklingen av styringspolitikken. Kildal mener også at vi kan måle OECD sin politiske effektivitet i medlemslandene gjennom referanser til OECD i politikken. Dersom OECD er en viktig politisk faktor, kan vi forvente at det refereres til dem i saker med viktig politiske innhold. Faktum er, i følge Kildal, at OECD refereres til som kilde for pålitelig data og beskrivelser, men ikke som en autoritet som påvirker viktige politiske endringer.<sup>46</sup> Kan en likevel se det på den måten at når OECD refereres til som en pålitelig kilde, så får organisasjonen innflytelse? Det at OECD produserer data som tilsynelatende er ”nøytral” er også av betydning for påvirkning, fordi det kan være med på å sette dagsorden i politikken.

Studien viser at OECD produserer ideer og politiske analyser som siger inn i medlemslandenes nasjonale politiske debatter, men uten å sette klare spor etter hvor de opprinnelig kommer fra. ”Even if the OECD does not have a direct impact on national social

---

<sup>45</sup> Kildal, Nanna: *Perspectives on Policy Transfer. The Case of the OECD*, Notat Rokkansenteret 13/2003. Notatet er basert på en forelesning som ble gitt ved Universitetet i Dubrovnik i Kroatia i april 2003. Notatet bærer da også preg av å være lite utfyllende i forhold til dokumentasjon av påstander og også lite referanser. Det blir dermed vanskelig å etterprøve disse påstandene i denne omgang, ettersom materialet som notatet er basert på, er en større studie.

<sup>46</sup> Kildal 2003, s. 14

policy development, it is influential in a more indirect way, which makes it rather problematical to draw any firm conclusions about the significance of the OECD for national policies.”<sup>47</sup> Også her ser vi at det en ikke kan påvise at OECD har direkte innvirkning på medlemslandenes politikk, mens det samtidig ikke kan utelukkes at de har en viss innvirkning.

### ***OECD som kunnskapsleverandør i dialog med medlemslandene***

Studiene av den danske og svenske forvaltningen i forhold til OECD tegner et bilde av organisasjonen som en dialogpartner for medlemslandene innen forvaltningspolitikk. Den svenske undersøkelsen gir et viktig bidrag til forståelsen av hvordan PUMA arbeider i relasjon til medlemslandene. Lerdell og Sahlin-Andersson mener at PUMA skiller seg fra resten av OECD gjennom større grad av uformelle diskusjoner, og de ser dette som en av PUMAs styrker. NPM blir også i stor grad ikke sett på som en ideologi, men er ”nøytral”, mener Lerdell og Sahlin-Andersson. Dette fører til en avpolitisering som styrker embetsverket. Dette er ikke uproblematisk, fordi et mer politisk PUMA ville gitt mer oppmerksomhet rundt forvaltningspolitikk. Den danske studien av Marcussen peker på at OECD har innflytelse på grunn av sitt rykte som en ”nøytral” og kunnskapsrik organisasjon. Anbefalingene fra OECD tillegges dermed stor betydning og kan brukes av ulike politiske aktører.

Det er vanskelig å fastslå i hvilken grad OECD påvirker sine medlemslands politikk og i dette tilfellet Norges forvaltningspolitikk. Johan P. Olsen beskriver Norge som en nølende reformator og mener vi i liten grad har tatt til oss de anbefalinger som er gitt om omlegging innen forvaltningen. Også Grøndahl og Grønlie mener at vi har utvekslet ideer med andre land og i internasjonale fora, men at OECD har hatt liten innflytelse på den politikken som er blitt ført. Nanna Kildal sier i sin studie at OECD sine anbefalinger må passe til de politiske forholdene i landet for at de skal bli fulgt opp, og at OECD brukes som en kilde til data. Undersøkelsen om OECD sin innflytelse i Danmark viser likevel at OECD er med og setter dagsorden i politikken nettopp gjennom å være en pålitelig og ”nøytral” kilde. Det er mer i tråd med Christensen og Læg Reid, som påviser hvor viktig OECD og PUMA er for spredningen av NPM og at også Norge har latt seg i stor grad påvirke av disse anbefalingene.

---

<sup>47</sup> Kildal 2003, s. 15

Det er som sagt vanskelig å si i hvilken grad OECD påvirker medlemslandene sine fordi organisasjonen utøver kun moralsk press og ikke har noen sanksjoner. Den har likevel et godt omdømme og fungerer som rådgiver for medlemslandene, med sine rapporter og anbefalinger. Det er viktig å merke seg at vi må skille mellom den påvirkningen som er synlig og direkte, og den som ikke synes og som gir utslag mer indirekte. De ulike forfatterne er i stor grad enig om at den direkte påvirkningen til OECD overfor Norge ikke er så sterk, men det er uenighet om hvorvidt det finner sted mer indirekte påvirkning. At forfatterne har skrevet om emnet på ulike tidspunkt er sannsynligvis en årsak til at det er ulike oppfatninger. Det Johan P. Olsen skrev kom allerede i 1993<sup>48</sup>, mens Grøndahl og Grønliens bidrag til forvaltningshistoriens årbok kom i 2004 – på de 11 årene har det blitt gjort mye forskning på dette området, samtidig som det er lengre avstand i tid fra begivenheten og dermed lettere å få et større perspektiv til temaet. Også vinklingen til forfatterne har betydning, slik en kan se ut fra Christensens og Lægreids bidrag til Maktutredningen og deres verk om NPM. Her har de tydelig et mer internasjonalt perspektiv i boka om NPM og heller mer mot at internasjonal påvirkning har hatt betydning for Norges del enn det de skriver i bidraget til Maktutredningen.

Litteraturen jeg har tatt for meg gir noen svar som kan hjelpe meg i arbeidet med å finne svar på mine problemstillinger. Likevel gir litteraturen på ingen måte noen full oversikt over hvordan OECDs forvaltningspolitikk i perioden 1978-1993 har influert arbeidet i Norge, og heller ikke hvordan Norge har bidratt til OECDs forvaltningspolitiske arbeid. For å kunne finne svar på problemstillingene vil det derfor være nødvendig å studere dokumentene fra TECO/PUMA fra denne perioden.

---

<sup>48</sup> Lessons from Experience er fra 1996, men Johan P. Olsens del om Norge er en artikkel skrevet i 1993

## Kapittel 3: OECD – leverandør av politiske ideer

I dette kapittelet vil jeg å gi en fremstilling av OECD som organisasjon, som kunnskapsprodusent og som internasjonal politisk aktør. I korte trekk vil jeg skissere tilblivelsen av organisasjonen, redegjøre for organisasjonsstrukturen, se nærmere på hva slags oppgaver de ulike delene av OECD har og hva slags rolle de spiller i forhold til medlemsland og andre aktører. Her vil jeg vise til Norge som medlemsland og deltaker. Gjennom en beskrivelse av OECD som kunnskapsprodusent, som politisk aktør, med særlig vekt på forvaltningsområdet, tar presentasjonen sikte på å belyse hvem som har innflytelse i OECD, og hvordan denne innflytelsen er et resultat av et samspill mellom OECD og medlemslandene. Presentasjonen beskriver utviklingen i OECD fra ca 1980 og fram til i dag.

Innen faglitteratur som omtaler OECD<sup>49</sup> ser det ut til å være en oppfatning av organisasjonen som en kunnskapsleverandør, som gjennom sine analyser og faglige vurderinger forsøker å få sine medlemsland til å følge sine anbefalinger. Utgangspunktet til OECD er en målsetning om økonomisk effektivitet og vekst i økonomi og levestandard. Derfor fokuseres det i stor grad på økonomisk politikk. Styrings- og forvaltningspolitikken har likevel fått økende oppmerksomhet av OECD de siste 25 årene. OECD sitt arbeid med forvaltningspolitikk er dog bare en liten del av organisasjonens interessefelt, og jeg ønsker derfor først å presentere OECD generelt, for å gi et bilde av hva slags type organisasjon det er og hva slags arbeidsmetoder som brukes for å oppnå organisasjonens målsetninger. Beskrivelsen omfatter derfor både OECDs generelle økonomiske arbeid, og det forvaltningspolitiske arbeidet spesielt, herunder hvordan arbeidet som har blitt gjort i OECD har hatt innflytelse for medlemslandenes forvaltningspolitiske arbeid. Jeg vil også vise at arbeidsmetodene som brukes i OECD generelt også gjelder for det forvaltningspolitiske området i den perioden jeg har undersøkt, det vil si fra 1978 til 1993.

Kildene jeg har benyttet til denne delen av oppgaven er litteratur om OECD og TECO/PUMA, og intervjuer og dokumenter fra besøk ved OECD sitt hovedkvarter i Paris, samt intervjuer med aktører her hjemme som har representert Norge i OECD. Intervjuene utfyller bildet av hvordan samspillet mellom OECD og medlemslandene oppleves og fungerer i praksis, sett med øyne fra representanter for det norske embetsverket.

---

<sup>49</sup> Marcussen 2002

## **OECD som organisasjon**

OECD er forkortelse for *Organisation for Economic Cooperation and Development* og ble stiftet i 1961. OECD sin forgjenger, OEEC (Organisation of European Economic Cooperation) ble dannet i 1948 og hadde som formål å organisere og distribuere Marshallhjelpen. De vesteuropeiske landene som hadde mottatt Marshallhjelpen utgjorde sammen med USA og Canada OECD sine 20 kjerneland. Senere har land som Japan, Korea, Australia, New Zealand og Mexico blitt medlem, og de senere årene flere av de østeuropeiske landene. I dag har dermed OECD 30 medlemsland, samt en rekke samarbeidsland over hele verden. Styring etter markedsøkonomiske og demokratiske prinsipper er hovedkravet til medlemskap i organisasjonen.<sup>50</sup> OECD sin målsetning er å fremme økonomisk vekst og friere handel og organisasjonen tar opp saker innenfor mange felt. OECD utarbeider vurderinger og anbefalinger til det enkelte medlemslands økonomiske strategi, og vurderer også medlemslandenes samlede innsats innenfor ulike områder.<sup>51</sup>

Det finnes rundt 2000 ansatte i OECD sitt sekretariat ved hovedkvarteret i Paris som foretar undersøkelser og analyser på vegne av medlemslandene og deres samarbeidsland.<sup>52</sup> I tillegg finnes det over 200 komiteer og arbeidsgrupper fordelt på ulike politiske områder, hvor representanter fra medlemslandene møtes hvert år for å dele erfaringer og bidra i arbeidet som sekretariatet utfører. I følge OECDs hjemmesider deltar mer enn 40 000 tjenestemenn fra de ulike medlemslandene årlig i komitémøter og kursvirksomhet i regi av OECD. OECD sitt øverste organ, Rådet, møtes årlig på ministernivå, hvor alle medlemslandene har en representant til stede og hvor sentrale saker og prioriteringer for OECD utarbeides. Finansieringen av organisasjonen skjer gjennom bidrag fra medlemslandene, der størrelsen på landets økonomi avgjør hvor mye støtte en må ut med. Disse bidragene disponeres av Rådet og finansierer arbeidet i sekretariatet. Det er verdt å merke seg at OECD ikke deler ut penger. OECD har dermed en spesiell rolle fordi funksjonen er begrenset til *moralsk press*, i motsetning til andre organisasjoner som kan bruke økonomisk og/eller regulerende press (eksempelvis EU, IMF og Verdensbanken).<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Den norske OECD-delegasjonens hjemmeside: [www.norwayoecd.org/aboutoecd/background/background.htm](http://www.norwayoecd.org/aboutoecd/background/background.htm)

<sup>51</sup> Hele Norges Leksikon, Hjemmets Bokforlag 1996

<sup>52</sup> OECD har inngått samarbeid med over 70 andre land i tillegg til medlemslandene, samt NGO'er og sivilt samfunn rundt om i verden. For nærmere informasjon, se: [www.oecd.org/about/0,2337,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>53</sup> "Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?", [www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2068050\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_2068050_1_1_1_1,00.html)



## Rådet

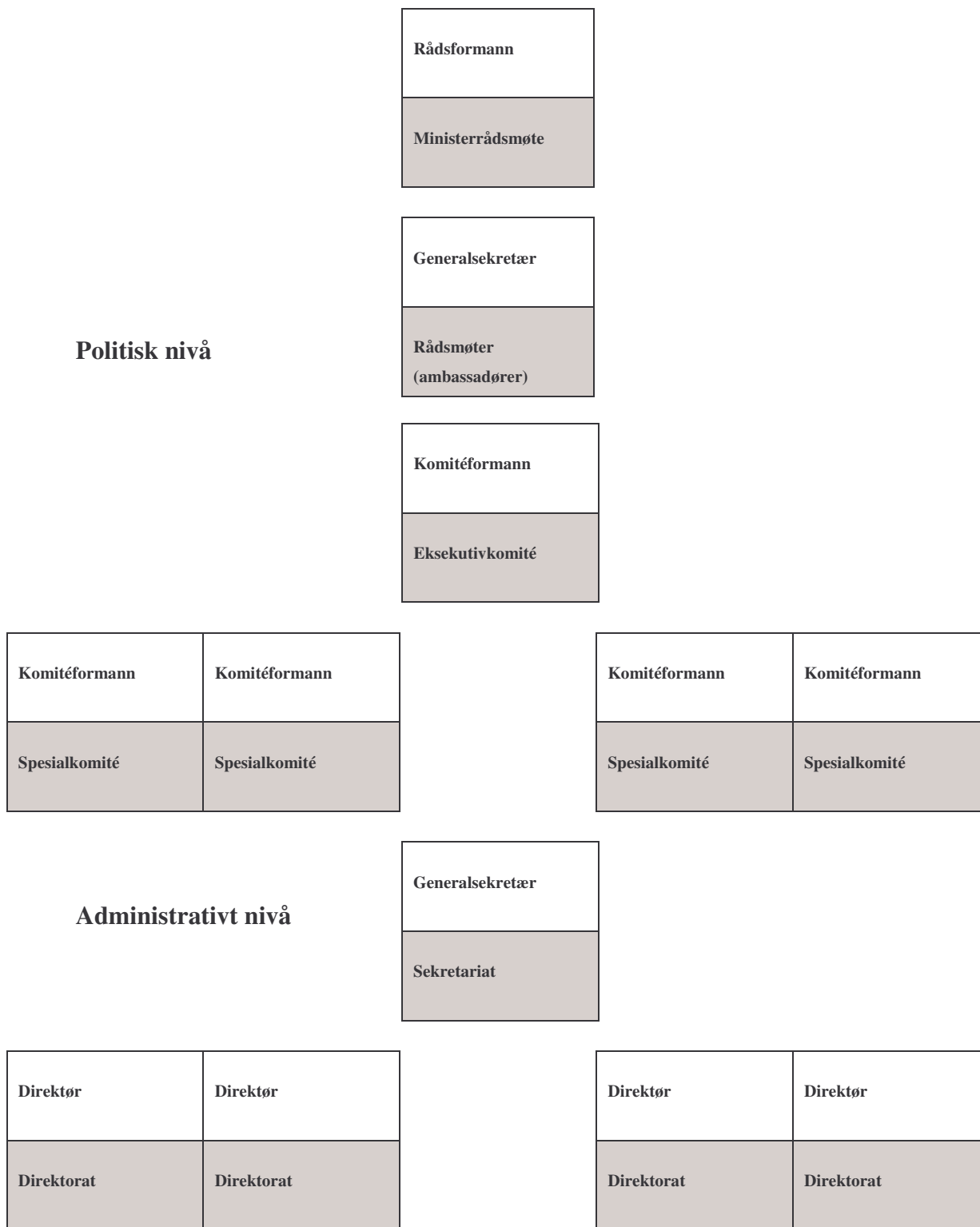
Strukturmessig kan OECD deles inn i en politisk del og en administrativ del, se figur 1. Den politiske delen består av Rådet og komiteene, og her møtes medlemslandenes representanter, og de beslutninger som blir gjort for organisasjonen tas her. Rådet er altså OECD sitt øverste beslutningsorgan. Når Rådet møtes på ministernivå, som oftest i mai eller juni hvert år, fokuseres det på de overordnede utviklingslinjer i medlemslandenes økonomi. Med 30 medlemsland blir det mange møtedeltagere på et slikt ministerrådsmøte, ettersom de fleste medlemslandene stiller med en eller flere ministre og i tillegg embetsmenn på høyt nivå. Dersom alle skal slippe til orde, vil taletiden for hvert enkelt land bli minimal på et slikt møte. Ministerrådsmøtene organiseres noen ganger slik at alle landene får maksimalt seks minutter til å legge fram sine synspunkter på sakene for møtet. Den danske OECD-forskeren Martin Marcussen poengterer at det i slike møtesammenhenger er vel så viktig å kunne orientere seg i forhold til de andre møtedeltakerne og avtale møter med kollegaer en ønsker å snakke nærmere med. Samtidig blir pausene i møtene brukt flittig til å pleie kontakten med kollegaer og diskutere saker en har felles.<sup>54</sup>

Saksorden for disse ministermøtene er svært generell. Den forberedes av en forhandlingsgruppe under ledelse av en av OECDs fire generalsekretærer. Saksordenen presenteres for formannen for ministerrådsmøte, og det pleier sjelden å være store innvendinger fra formannen på programmet. Gjennom året for øvrig møtes Rådet to ganger i måneden på ambassadørnivå, hvor OECD-delegasjonen til de enkelte medlemslandene, med en ambassadør i spissen, representerer sitt land. Disse OECD-delegasjonene er stasjonert ved OECD sitt hovedkvarter i Paris og innehar altså den daglige kontakten med OECD.

---

<sup>54</sup> Marcussen, Martin: *OECD og idespillet. Game over?*, Hans Reitzels Forlag, København 2002, s. 31





Figur 1: OECDs grunnstruktur<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Marcussen 2002, s. 26

Rådet har muligheten til å treffe ”beslutninger”(decisions), som er vedtak som gjelder for alle medlemslandene. Denne muligheten er likevel på det formelle plan og blir benyttet i mindre grad, ettersom beslutninger vil være mer forpliktende for medlemslandene. I langt større grad blir det i stedet vedtatt ”anbefalinger”(recommendations), og de enkelte landene kan avstå fra å stemme for slike. Rådet kan også utforme ”deklarasjoner” og ”forståelser”(arrangements, understandings), som heller ikke har noen formell juridisk status. ”De tjener først og fremmest til at påføre de deltagende medlemsstater en moralsk forpliktelse til at respektere de indgående aftaler.”<sup>56</sup>

For hvert ministermøte velges det en formann og to viseformenn blant medlemslandene, og disse får innflytelse ved at de kan arrangere møter og profilere saker de ønsker å ta opp her. Møtene på ambassadørnivå er det generalsekretæren som leder. Det er også generalsekretæren, sammen med rådsformannen, som presenterer resultatene av ministerrådsmøtene for presse. Her presenteres da en kort rapport om de sakene man har diskutert og hva man har blitt enige om å uttale seg om i det videre arbeidet på de ulike sakene. Disse sakene er da diskutert på ambassadørnivå i forkant av ministerrådsmøtet, slik at en etter intern diskusjon der, kan enes om en felles uttalelse i rapporten umiddelbart etter møtet. Marcussen peker her på at det kan ligge mye intern uenighet og tautrekking om formuleringer, før den endelige rapporten presenteres. Det betyr at rapportene, som tilsynelatende gir inntrykk av stor enighet mellom medlemslandene, oftest inneholder brede kompromisser.<sup>57</sup>

## **Eksekutivkomiteen**

Eksekutivkomiteen er en komité som forbereder sakene til rådsmøtene, og består av medlemslandenes ambassaderåd, med en ambassadør utpekt av Rådet som leder for ett år av gangen. Dette er en mer uformell møteplass, og en forsøker her å komme til enighet om saker før de når rådsmøtene. Det er likevel ofte de samme personene som forbereder disse møtene, som deltar i møtene selv, og dermed vedtar de formelle beslutningene også. Komiteen er en viktig brikke i organisasjonen, siden forarbeidet til rådsmøtene gjøres her, og beslutningene ofte kan avgjøres allerede på dette stadiet.

---

<sup>56</sup> Marcussen 2002, s. 29

<sup>57</sup> Marcussen 2002, s. 33

## De nasjonale delegasjonene

Som sagt har alle medlemslandene sin delegasjon stasjonert ved hovedkvarteret, og deres mandat går ut fra deres hjemlands myndigheter. De norske delegatene er ansatt av norske myndigheter og må derfor føre et språk som dikteres fra disse. I praksis utformes den norske språkføringen i en dialog mellom Utenriksdepartementet og de aktuelle fagdepartementene. Delegasjonen har derfor ingen egen mening. Spesialrådgiver for den norske delegasjonen, Kjell Andersen, poengterer at de som delegater likevel kan antyde ovenfor de hjemlige myndighetene hva en bør mene og gjøre, og ofte får de en godkjennelse for å framføre disse synspunktene. Ingen av delegasjonene har likevel så mange delegater eller har den ekspertisen som skal til for å møte i alle OECDs komiteer. Derfor kommer det i tillegg delegater med aktuell kompetanse til hvert enkelt møte. Men for at organisasjonen skal kunne fungere, må det være komiteer som tar seg av daglige rutinespørsmål om hvordan organisasjonen fungerer eller ikke fungerer, og da har alle land en del faste delegater. I den norske delegasjonen er det for eksempel 8-10 faste delegater, som møter på vegne av Norge i ulike komiteer. Fordi noen komiteer på bestemte områder møtes ofte, er det en del delegater, med ekspertise innen disse områdene som befinner seg fast i Paris. For eksempel har Norge en fast representant fra Finansdepartementet<sup>58</sup>, som møter for Norge i de økonomiske komiteene, fordi møtefrekvensen er så hyppig. I tillegg til denne faste delegaten, kan det komme representanter fra Norge, avhengig av hvor viktig saken som skal diskuteres er. I følge Kjell Andersen er det faglige nivået på delegatene som møter i komiteene meget høyt, noe som er nødvendig for at man skal kunne bidra i diskusjonene.<sup>59</sup>

At denne fagekspertisen er viktig, bekrefter også Kasper Holand<sup>60</sup> og Terje Dyrstad<sup>61</sup>, som begge arbeider i Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) her i Norge. Kasper Holand påpeker at dersom de i FAD vil forsøke å øke innflytelsen sin overfor OECD for å få gjennomslag for områder de ønsker å fokusere arbeidet der på, er det gunstig å ha norske medarbeidere på disse feltene sentralt i OECD, det være seg i sekretariatet eller i

---

<sup>58</sup> Norges representant fra Finansdepartementet i 2006 er Arent Skjæveland, som jeg intervjuet under mitt besøk i januar/februar 2006.

<sup>59</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*. Kjell Andersen har jobbet i OECD sitt sekretariat fra 1954 til 1988, og har vært direktør for en avdeling i Economics Department. Han skulle pensjoneres i 1988, men har siden da jobbet som spesialrådgiver for den norske delegasjonen, til han gikk av med pensjon våren 2006.

<sup>60</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kasper Holand 29.08.06*, Kasper Holand var da jeg intervjuet han ekspedisjonssjef i FAD. Han har møtt som representant for Norge i PUMA/PGC.

<sup>61</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Terje Dyrstad 28.08.06*. Terje Dyrstad var da jeg intervjuet han avdelingsdirektør i FAD. Han har møtt som representant for Norge i PUMA/PGC.

delegasjonen. Terje Dyrstad understreker at de i OECD kun rekrutterer dyktige medarbeidere, og at det også for den nasjonale delegasjonen er viktig at medarbeiderne holder et faglig høyt nivå, for at Norge skal ha innflytelse på for eksempel forvaltningspolitikk i OECDs regi.

## Sekretariatet

Den administrative delen av organisasjonen er sekretariatet, bestående av omtrent 2000 medarbeidere.<sup>62</sup> Generalsekretæren og de fire visegeneralsekretærene er ansvarlige for arbeidet her. Sekretariatet er inndelt under de ulike direktoratene og politiske feltene, som i løpet av de siste tiårene har endret seg noe. For eksempel ble det tidligere "Public Management Service" endret til "Public Governance and Territorial Development Directorate"(GOV) i 2004, og ettersom nye politiske felter har fått økt interesse, har det kommet nye direktorater, eller direktorater har blitt omorganisert i forhold til omfang. Det er i dag 12 direktorater underlagt sekretariatet. I tillegg finnes det andre direktorat og byråer som også favner under OECD, men som ikke er så sentrale i arbeidet.<sup>63</sup> Hvert direktorat har sine sekretariatsmedarbeidere som er profesjonelle saksbehandlere, i hovedsak økonomer og jurister. Disse forbereder analyser, rapporter, evalueringer og utredninger som skal benyttes i komiteene som er knyttet til de ulike direktoratene.

Innenfor et direktorat er det ofte flere ulike områder medarbeiderne er satt til å jobbe med. Andersen forteller at sekretariatet er faglig meget dyktig, men poengterer også at det er helt nødvendig for OECDs del, for eksempel når det gjelder sekretariatet som forbereder landrapportene:

"De må da være såpass gode at de produserer et dokument som det enkelte land er villig til å diskutere på grunnlag av. Så du må ha et dyktig sekretariat, som kjenner økonomisk teori, men også som kjenner de økonomiske forholdene i hvert enkelt land. Og derfor besøker da sekretariatet alltid det land som skal eksamineres et par måneder eller mer i forveien, for å diskutere situasjonen."<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Kilde: [www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2068050\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_2068050_1_1_1_1,00.html)

<sup>63</sup> For mer informasjon om direktoratene, besøk OECD sin hjemmeside:  
[http://www.oecd.org/maindepartment/0,2619,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/maindepartment/0,2619,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>64</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*

## Komiteene

Innenfor den politiske delen av OECD finnes det mange forskjellige spesialkomiteer for ulike politiske områder, og i disse møter alle medlemslandene på høyeste embetsmannsnivå.<sup>65</sup> Det er stor forskjell mellom de ulike komiteene, både i forhold til møtefrekvens og målsetning. Noen utveksler erfaringer og har diskusjoner, mens andre har bestemt seg for å lage regelsamlinger for et spesifikt politisk område (både uformelle og formelle). I OECD fungerer ikke komiteene som forberedende utvalg, slik som i mange andre sammenhenger - for eksempel i den Europeiske Union (EU). Det som arbeides med i komiteene kommer ofte ikke lenger enn hit, og det er en del av strategien hos OECD. Komiteene styrer i stor grad sin egen agenda og det er derfor på dette nivået, og ikke på Rådsnivået, at det aller meste av erfaringsutvekslingene foregår. Denne funksjonen til komiteene er sentral, fordi det betyr at mye av det som skjer i OECD finner sted i nettopp komiteen, og ikke nødvendigvis blir synlig. Med selvstyrende komiteer vil interaksjonen mellom de som deltar i komitémøtene kanskje være det viktigste som skjer i OECD, og dette arbeidet kan ikke nødvendigvis spores i noe av kildematerialet som jeg har sett på.

## ***OECD som produsent av kunnskap***

Mens for eksempel EU vedtar lover og direktiver som medlemslandene må følge og som griper inn på det nasjonale plan, er OECD sin rolle en annen. Marcussen refererer til OECD som en organisasjon innen *probleminternasjonalisering*, som hjelper medlemslandene i å utarbeide løsninger på problemer som hvert enkelt land ikke kan løse uten samarbeid med andre.<sup>66</sup> Som en internasjonal økonomisk organisasjon uten mulighet for å løse problemer gjennom regelverk, er OECD avhengig av å sitte inne med faglig ekspertise som kan analysere de ulike problemene og politiske områdene, for så å presentere disse for medlemslandene. OECD har dermed en helt annerledes form for å utøve press eller å forsøke å styre medlemslandene sine enn det EU har. Hos OECD kan en si det er kunnskap som er maktbasen, og dette gir helt andre virkninger enn et regelverk vil gi. Basert på den kunnskapen OECD formidler, blir det opp til hvert enkelt medlemsland å vedta om og hvordan politikken skal innføres, derfor blir også de nasjonale løsningene i stor grad tilpasset det enkelte land og dermed får ulike utforminger.

---

<sup>65</sup> Marcussen 2002, s. 33

<sup>66</sup> Marcussen 2002, s. 65

I OECD produseres det store mengder dokumenter, rapporter og utkast til internt bruk i forbindelse med komitémøter. Utad utgis det ca. 250 offentlige publikasjoner i året, fordelt på alle de politiske områdene OECD arbeider med. Den kanskje største styrken med mange av OECD sine rapporter er at de fremstår som komparative analyser, altså presentasjon av flere land innenfor et tema. Også i landgjennomgangene til hvert enkelte medlemsland, er det mulig å sammenligne landene, fordi landstudiene etter hvert har fått større grad av felles temaer. De to mest framtrædende publikasjonene må sies å være *Economic Outlook*, som utgis to ganger i året og nå i et opplag på 14 000 eksemplarer, og *Economic Surveys*, som utgis for hvert medlemsland. For Norge og mange andre land sin del utgis denne hver 18. måned, mens den på 1980-tallet kom årlig. Surveyen må før publisering godkjennes i The Economic and Development Review Committee (EDRC), hvor medlemslandene er representert, og dermed har en mulighet til å stoppe rapporten hvis de er uenige i sin egen omtale. Likevel må medlemslandene finne seg i at de utsettes for kritikk i rapportene.<sup>67</sup>

I utgivelser som kommer regelmessig, for eksempel *Economic Outlook*, er det sekretariatet som i første omgang kommer med et forslag til tekst. Teksten blir så utgangspunkt for diskusjon i komiteene, og ettersom det er hele 30 medlemsland med, blir det kun tid til å diskutere noen få problemstillinger i komiteen. Komiteen blir så enige om eventuelle endringer, før tekstutkastet sendes tilbake til sekretariatet, som ferdigstiller den og utgir den så raskt som mulig.

Prosessen med innholdet i landrapporten starter i sekretariatet, hos den desken som jobber med det aktuelle landet. I forarbeidet med rapporten reiser som regel to medarbeidere fra OECD sitt sekretariat til landet det gjelder, for eksempel Norge. Her er den ene som oftest fra Economics Department, mens den andre hentes inn fra et annet direktorat, avhengig av hva man på forhånd har bestemt seg for å se grundigere på i det aktuelle landet. Dersom for eksempel arbeidsmarkedsspørsmål er det man vil se nærmere på, reiser en fra Labour Department for å kontakte myndighetene i landet på dette området. Systemet i OECDs sekretariat er lagt opp til at medarbeiderne skal være mest mulig uavhengige, slik at de som arbeider med og reiser for å eksaminere Norge, ikke er norske. Sekretariatet utarbeider dermed et utkast, som blir distribuert til alle komiteens medlemmer, altså alle medlemslandene. Deretter møtes komiteen, og landet som skal eksamineres får sin politikk

---

<sup>67</sup> Marcussen mener at rapportene blir tatt på alvor og nevner blant annet et eksempel hvor Margaret Thatcher forsøkte å stanse rapporten om Storbritannia uten å lykkes. Se Marcussen 2002, s. 68.

diskutert i komiteen. Som regel vil det da være krav om en del endringer i teksten, som sekretariatet og landet det gjelder blir enige om, før dokumentet blir publisert. Andersen poengterer at diskusjonen i komiteen kan føre til at det blir gjort store forandringer før rapporten publiseres, men at forarbeidet som blir gjort likevel er meget grundig og holder faglig høyt nivå.<sup>68</sup>

Hvordan arbeides det så for å være best mulig oppdatert på den økonomiske politikken i de ulike landene? Andersen forteller at sekretariatet har tilgang til all nødvendig informasjon, gjennom abonnement på ulike aviser og tidsskrifter, statistikk og løpende kommentarer fra medlemslandene. Siden de som for eksempel arbeider med Norge ved den nordiske desken ikke er norske, kan det være noen språkproblemer med norske aviser og slik, men likevel er sekretariatet veldig godt informert, mener Andersen:

”Og nå tror jeg at det er sjelden at landet som kommer ned og skal eksamineres sier at ”Nei dette er for dårlig”, altså, å diskutere på den basis. Det har hendt en gang i min tid, og det var det første året jeg var her. Men det skjer ikke nå, altså, for det er så god informasjon og man er så godt informert.”<sup>69</sup>

Det er også blitt vanlig at en fra sekretariatet reiser til vedkommende land når landrapporten skal presenteres for pressen. Til Norge reiser derfor en representant fra Economics Department og presenterer rapporten sammen med en representant fra Finansdepartementet eller Sentralbanken. Andersen mener at rapportene blir lagt større vekt på i et mindre land som Norge, enn for eksempel i USA. Det begrunner han med at et lite land som Norge må ta større hensyn til verdensøkonomien for øvrig, enn en stormakt som USA, når de utformer sin økonomiske politikk.

## ***Politikkutforming og påvirkning***

Hvordan er prosessen for å bestemme den politikken som OECD skal stå for? I første omgang er det sekretariatet som utarbeider politikken og dermed må bli enige internt om hva slags politikk de skal ha som posisjon. Andersen peker på at også generalsekretæren kan engasjere seg i noen tilfeller og uttale seg om hvordan politikken bør formuleres, men at dette ikke skjer

---

<sup>68</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*

<sup>69</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*

så altfor ofte.<sup>70</sup> I praksis er dermed ofte hele sekretariatet involvert og må dermed bli enige om sin posisjon. Utkastet til for eksempel en landrapport vil bli skrevet av landdesken for vedkommende land, men utkastene blir sirkulert innenfor sekretariatet, så alle deler og nivåer av sekretariatet har mulighet til å uttale seg dersom de vil. Likevel er det stor grad av enighet innad i sekretariatet, og ofte større enighet her enn i komiteene.<sup>71</sup>

Andersen mener også det er opplagt at organisasjonen henter politisk inspirasjon og ideer fra medlemslandene, og han ser det som en av fordelene med at en er 30 medlemsland. De ulike landene har forskjellige erfaringer og en ser til andre etter hvordan man har løst problemene der. De landene som har hatt en gunstig økonomisk utvikling vil være forbilder for land som ikke gjør det så bra økonomisk. For eksempel har de nordiske landene lenge blitt sett på som forbilder for andre land, for eksempel innen arbeidsmarkedspolitikken. Frankrike har i følge Andersen nylig sendt delegasjoner til Norge, for å se på hvordan arbeidsmarkedspolitikken fungerer her. Arent Skjæveland støtter også denne framstillingen og karakteriserer OECD som en organisasjon hvor "Best practice" er formålet, altså at de landene med best utvikling er eksempler på god politikk.<sup>72</sup> OECDs rolle er her at sekretariatet følger med i den politiske utviklingen og produserer gode framstillinger om hvordan politikken skal utformes for at den skal fungere, slik at de politiske ideene kan spre seg videre til andre land. Andersen viser til at det følges nøye med både i OECD og i medlemslandene dersom det er land som har god utvikling. Norge har gjennom hele sitt medlemskap i OECD vært et engasjert medlemsland, og i følge Andersen tatt til seg de økonomiskpolitiske råd som OECD har gitt.<sup>73</sup>

## **OECD sin posisjon som internasjonal politisk aktør**

I løpet av tidsperioden jeg har undersøkt har også OECD gjennomgått endringer, spesielt gjelder det organiseringen av direktorater og politiske interessefelt. Mitt kildemateriale omfatter litteratur og dokumenter spredt utover både 1980- og 1990-tallet, samt informanter som har arbeidet i OECD i hele perioden. Ut fra den framstillingen kildene gir av perioden synes arbeidsformene å være konstante i hele perioden. Formen på organisasjonen OECD har helt siden begynnelsen vært basert på møtevirksomheten mellom de nasjonale delegatene og

---

<sup>70</sup> Andersen påpeker at det er avhengig av hva slags type generalsekretæren er, i forhold til om han engasjerer seg i de konkrete sakene. Det har i følge Andersen vært generalsekretærer som har engasjert seg mye i utformingen av den økonomiske politikken, og de som ikke vil engasjere seg i utformingen.

<sup>71</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Arent Skjæveland 30.01.06*

<sup>72</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Arent Skjæveland 30.01.06*

<sup>73</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*



et permanent sekretariat som forbereder sakene. Dette bekrefter Kjell Andersen, som har sin fartstid i OECD tilbake til 1954. Han påpeker at det er denne organiseringsformen som gjør OECD unik, fordi den er en produsent av statistikk og sammenliknende studier av medlemslandene, samtidig som den er en møteplass for nasjonale embetsmenn, for utveksling av erfaringer fra sine hjemland.<sup>74</sup>

## **Forvaltningspolitikken i OECD**

Forvaltningspolitikk er et område som har fått økt oppmerksomhet i OECD. Jeg vil i denne delen av kapittelet se nærmere på OECD sitt arbeid innen forvaltningspolitikk tilbake fra slutten av 1970-årene og framover mot i dag. Her vil jeg se på hvordan OECD etter hvert opprettet et eget direktorat for forvaltningspolitikk og forsøke å gi et bilde av hvordan det arbeides innen dette feltet. Først vil jeg gi en presentasjon av OECD sitt forvaltningspolitiske organ, Public Governance Committee (PGC).

## **Utvikling fra TECO til PGC**

Public Governance Committee (PGC) er OECD sitt forvaltningspolitiske organ og ble opprettet i 1990, da under det mer kjente navnet Public Management Committee (PUMA). OECD hadde også tidligere arbeidet med forvaltningspolitiske spørsmål, men før 1990 var dette feltet underlagt Technical Cooperation Committee (TECO). TECO ble opprettet allerede ved endringen fra OEEC til OECD i 1961, og arbeidet da med utviklingsland innen organisasjonen.<sup>75</sup> På dette tidspunktet fantes det fortsatt medlemsland som trengte ekstra støtte, dette gjaldt i hovedsak Middelhavslandene og Irland. På midten av 1970-tallet minsket behovet for støtte, som bestod av både finansiell og teknisk støtte, som følge av at OECDs inntekter ble mindre og at en del av mottakerlandene fikk støtte gjennom medlemskap i det Europeiske Fellesskap (EF).<sup>76</sup>

Gjennom erfaringene fra de ulike støtteprogrammene høstet TECO kunnskap innen det forvaltningspolitiske området. Det ble dermed bestemt at TECOs arbeid skulle rettes mer mot forvaltningspolitikk i allmennhet, slik at det kunne komme alle medlemslandene til gode. Det ble denne kursendringen som gav opphavet til at begrepet "Public Management" ble benyttet

---

<sup>74</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen 30.01.06*

<sup>75</sup> Marcussen 2002, side 41

<sup>76</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 20

om OECD sin virksomhet på dette området.<sup>77</sup> I 1990 ble TECO omgjort til PUMA, ettersom det mot slutten av 1980-tallet kun fantes noen få mottakerland av TECOs hjelp. Det ble bestemt at TECOs virksomhet skulle avsluttes i løpet av 1994, og PUMA fikk så i juni 1994 et nytt mandat på fem år, fram til år 2000. I desember 1999 ble PUMAs engasjement og rolle igjen vurdert og engasjementet forlenget med nye fem år.<sup>78</sup> Den siste endringen skjedde i januar 2004, da Rådet vedtok å endre navnet til Public Governance Committee. Det nye mandatet gjaldt for en ny femårsperiode, det vil si ut 2009.<sup>79</sup>

## PUMA og PGC sine mandater

Mens TECO sin opprinnelige oppgave var å bistå de mindre utviklede landene på 60- og 70-tallet, har PUMA og PGC sine mandater vært bredere rettet, mot allmenn forvaltningspolitikk. Da TECO skiftet kurs på 1980-tallet, var det mot nytenkning og endringer innen offentlig sektor generelt i OECD-landene. Dette ble også utgangspunktet for mandatet PUMA fikk i Rådsmøtet i juni 1989. PUMAs oppgaver er å ”tilvebringe informasjon, analyser, vurderinger og anbefalinger om offentlig forvaltning, at formidle modeller for god forvaltningspraksis og regelmessigt at publicere rapporter om forvaltningsrelevante spørsmål og utviklinger”.<sup>80</sup> Det er også sentralt, som i det meste av OECD sitt arbeid, at PUMA skal sørge for utveksling av erfaringer de enkelte landene har og sørge for at disse erfaringene blir tildelt de som sitter i ledende forvaltningspolitiske posisjoner.<sup>81</sup>

I stor grad har PUMAs mandat hatt samme innhold i de senere periodene etter 1990, men det er også enkelte endringer og endret fokus for virksomhetsområde, spesielt hvis vi ser på PGC sitt mandat. Det er nå tydeligere at PGC sin rolle er mer knyttet opp mot de andre virksomhetsområdene i organisasjonen og at samarbeid og integrering med disse er viktig, slik et av punktene under komiteens arbeidsoppgaver beskrives: ”maintain close working relationships with other relevant bodies of the Organisation and other international

---

<sup>77</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 21

<sup>78</sup> *Resolution of the council concerning the mandate of the public management committee*, 14. januar 2000, Unclassified(adopted by the Council at its 964<sup>th</sup> session on 9 December 1999[C/M(99)25])

<sup>79</sup> *Change of name from “Public Management Committee” to “Public Governance Committee”* approved by Council at its 1075<sup>th</sup> session held on 15<sup>th</sup> January 2004 [C/M(2004)1, item 13 and C(2003)206], <http://webnet3.oecd.org/OECDgroups>

<sup>80</sup> Marcussen 2002, s. 40

<sup>81</sup> *Resolution of the council* 2000, s. 2

institutions”.<sup>82</sup> Det er tydelig at en oppfatter forvaltningspolitikk som et av mange felt med innflytelse for økonomien, og at det derfor er viktig å se forvaltningspolitikken i sammenheng med andre økonomiske områder. Forøvrig er mandatet fra 2004 også mer fokusert mot den globaliseringen og de stadige endringene vi opplever i dagens samfunn, og at PGC sin rolle blir å bistå medlemslandenes forvaltning med politiske råd til hvordan situasjonen bør håndteres.<sup>83</sup>

## Organiseringen av PGC

Som de fleste andre delene av OECD består PGC av en komité, et sekretariat og et byrå, samt noen underliggende arbeidsgrupper og nettverk. Per dags dato finnes det syv arbeidsgrupper eller nettverk under PGC, i tillegg har vi *Special Group on Regulatory Policy*, hvor det deltar arbeidsgrupper og representanter fra andre områder enn *Governance* også.

Etter omgjøringen til PGC i 2004, ble sekretariatet til PUMA omorganisert, slik at PGC deler sekretariat med *Territorial Development Policy Committee*. Dette direktoratet heter nå *Public Governance and Territorial Development (GOV)*.

Komiteen består av forvaltningspolitiske representanter fra alle medlemslandene, og utformer og kontrollerer det arbeidet som gjøres i *Public Governance*. To ganger i året møtes komiteen ved OECDs hovedkvarter i Paris, og da bestemmes PGC sitt program og hvilke saker som skal fokuseres på. Dagsorden for møtene er da forberedt av sekretariatet og de forskjellige arbeidsgruppene. Delegationene får her anledning til å berette om situasjonen i sitt eget lands forvaltning, og en utveksler da erfaringer med hverandre. Som for de andre komiteene i organisasjonen har PGC et byrå som planlegger møtene. Byrået består av komiteens leder og nestleder, samt lederen for PGC sitt sekretariat, og i tillegg enkelte tjenestemenn som er bedt om å foredra på møtene. Disse møtes i forkant av komitémøtene for planlegging og for å følge opp de beslutninger komiteen tar. Sekretariatet til PGC forbereder sakene som tas opp i komitémøtene og utfører de oppgavene som følger i etterkant av møtevirksomheten. Lerdell og Sahlin-Andersson karakteriserer sekretariatets medarbeidere som tilhørende to grupper; en

---

<sup>82</sup> The Council at its 1075<sup>th</sup> session held on 15<sup>th</sup> January 2004 [C/M(2004)1, item 13 and C(2003)206], <http://webnet3.oecd.org/OECDgroups>, s. 2

<sup>83</sup> The Council at its 1075<sup>th</sup> session 2004, s. 2

del av medarbeiderne er fast ansatte, mens den andre delen er tjenestemenn fra de forskjellige medlemslandene, som er der på kortere engasjement eller innleid for spesielle prosjekter.<sup>84</sup>

### ***Oppsummering: Hvem har innflytelse i OECD?***

Slik OECD er oppbygd, er det vanskelig å si at det er noen deler av organisasjonen som har stor innflytelse i forhold til andre. Sekretariatets rolle er utvilsomt viktig, ettersom de forbereder saker og dokumenter til komitémøter, og også kan påvirke hvilke saker som blir satt på agendaen.

Likevel er beslutningsprosedyren i OECD bygget opp rundt konsensusprinsippet, slik at alle uttalelser fra OECD sin side vil bære preg av en felles politikk og enighet medlemslandene imellom. Det betyr at det som blir offentliggjort fra for eksempel ministerrådsmøte sjelden vil inneholde budskap som er politisk dramatiske. Som oftest vil slike konsensusuttalelser være nokså harmløse politisk og også relativt vage innholdsmessig. Det betyr at selv om sekretariatet fremmer synspunkter i sine utkast til møtene, vil de endelige vurderingene bli av en annen karakter. De nasjonale delegatene vil derfor også ha innflytelse, gjennom de synspunkter de fremmer i komitémøtene, som overstyrer sekretariatets arbeid.

Det synes å være en utbredt oppfatning om at OECD i de siste 25 årene i stor grad har satt dagsorden for hvilke saker som har vært viktig innen økonomi og forvaltning.<sup>85</sup> Imidlertid er det ikke bare organisasjonens sekretariat, men også medlemslandene, som har bestemt denne utviklingen. Det vil derfor være vanskelig å framheve noe annet enn at impulsene og ideene som kommer på agendaen i OECD, er resultatet av dette samspillet mellom sekretariatet og medlemslandene selv.

---

<sup>84</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 22

<sup>85</sup> Marcussen 2002

## Kapittel 4: Initieringsfasen av TECO i perioden 1978-1982

Utover 1970-tallet ble OECD og TECO mer opptatt av forvaltningspolitikk som et eget felt.<sup>86</sup> Det var flere årsaker til denne endringen, noe jeg skal komme tilbake til, men en forklaring var at medlemslandene ønsket et sterkere fokus på forvaltningspolitiske utfordringer fra organisasjonens side. Følgene av endringen var at forvaltningspolitikk – eller ”Public Management” som var betegnelsen i OECD - ble et nytt og etter hvert viktig politisk interesseområde for TECO og OECD i slutten av 1970-årene.

I dette kapittelet skal jeg ta for meg denne omleggingen i politisk kurs hos TECO og OECD. Perioden fra slutten av 1970-årene, da TECO startet å fokusere på ”Public Management”, var en periode for nytenkning i organisasjonen. Dette gjaldt både forvaltningspolitikk spesielt og politikk generelt. Derfor velger jeg å betegne denne perioden som en *initieringsfase* for forvaltningspolitikk i OECD. Jeg vil starte med å forklare hva denne initieringsfasen bestod av, når vi kan tidfeste den til, og innen hvilke institusjonelle rammer den vokste fram.

Videre vil jeg forsøke å forklare hvorfor OECD på akkurat dette tidspunktet begynte å interessere seg for forvaltningspolitikk. Organisasjonen hadde før midten av 1970-tallet i svært liten grad beskjeftiget seg med forvaltning, og det er derfor interessant å se på både indre og ytre faktorer som kan forklare endringen. Jeg vil også gå inn og se på *hva* slags forvaltningspolitikk OECD engasjerte seg i og hvilken tematikk som var spesielt interessant.

Som organisasjon har OECD vært kjent for innsamling av materiale, analyser, og rådgivning og anbefaling overfor medlemsland. I den sammenheng vil jeg se på hvilke ambisjoner TECO hadde med arbeidet sitt og hvordan de bygde opp kompetanse for å møte forventningene fra medlemslandene. Et nytt mandat med fokus på etablering av en kunnskapsbase vokste fram via en tett dialog mellom OECD og medlemslandene.

Gjennomgangen og analysen av initieringsfasen i OECDs forvaltningspolitikk vil jeg gjøre ut fra de publikasjonene og dokumentene som TECO har produsert i perioden. Dette materialet gir godt innsyn i hva TECO og medlemslandene arbeidet med på feltet fra slutten av 1970-årene og tidlig i 1980-årene.

---

<sup>86</sup> TECO, Technical Cooperation Service, var den delen av OECD som arbeidet med forvaltningspolitikk

## ***Hvorfor økt interesse for forvaltningspolitikk?***

Som tidligere nevnt, skjedde det en endring i OECDs forhold til forvaltningspolitikk på slutten av 1970-tallet. Årsakene til det ser ut til å være sammensatte. TECOs arbeid hadde vært av rent teknisk art. Institusjonen hadde bidratt til teknisk hjelp i ulike prosjekter for de landene i organisasjonen som var mindre industrialisert, det vil i hovedsak si de søreuropeiske landene og Irland. Disse landene fikk hjelp til utvikling av for eksempel jordbruksprosjekter, og en stor del av hjelpen dreide seg også om ren økonomisk bistand. Derfor utgjorde TECOs budsjett en stor del av det samlede budsjettet til OECD, og da det nå ble bestemt at hele organisasjonens budsjett skulle reduseres kraftig, var det nærliggende å kutte i TECOs del. Nedkuttingen hang også sammen med at flere av de landene som mottok økonomisk støtte fra TECO ble medlem i EF i denne perioden, og TECO behøvde dermed ikke lenger støtte landene økonomisk, siden de mottok støtte fra EF i stedet. Ettersom de støtteberettigede landene fikk hjelp gjennom EF, falt også grunnlaget for mye av TECO-komiteens arbeid bort. Det ble bestemt at støtteprosjektene for de mindre industrialiserte landene skulle avvikles i løpet av de nærmeste årene, og dermed ble det i OECD en vurdering av TECOs videre rolle i organisasjonen. Slik ble det en diskusjon innad i organisasjonen om hvorvidt det var behov for TECOs fortsatte eksistens, og i så fall hvilke oppgaver komiteen skulle beskjefte seg med.

Resultatet av evalueringen av TECO, ble fornyet mandat for TECO, samtidig med at innholdet i mandatet ble endret. Lerdell og Sahlin-Andersson beskriver i sin framstilling av utviklingen i TECO hvordan komiteen omdefinerte sin rolle til å gjelde forvaltningspolitikk generelt, og det på tross av motvilje i store deler av organisasjonen.<sup>87</sup> Lerdell og Sahlin-Anderssons framstilling av omorganiseringen av TECOs virke er interessant. De skriver at det var en intern kamp i organisasjonen om hva som skulle være TECOs skjebne. På den ene siden ønsket generalsekretæren og sekretariatet at TECO skulle legges ned, ettersom deres opprinnelige oppgaver var avviklet. På den andre siden ønsket TECO selv å fortsette sitt arbeid i den retningen som komiteen hadde styrt virksomheten de siste årene, nemlig mer mot ”Public Management”. Samtidig var USA, som spilte og fortsatt spiller en mektig rolle i OECD, også i mot en videreføring av TECO. Deres syn var at forvaltning av offentlig sektor ikke var av interesse for OECD, som de mente fortsatt kun skulle vie sin oppmerksomhet til

---

<sup>87</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 21

privat sektor.<sup>88</sup> TECOs representanter og forsvarere svarte med å si at uavhengig hva man mente om staten og dens rolle, så var nå staten en gang der, og med tanke på statens størrelse og vekst i de fleste OECD-landene, var det viktig å ta stilling til og vurdere dens økonomiske betydning. Derfor burde også OECD vise interesse for statlig økonomi. Spesielt i de skandinaviske landene, hvor den offentlige sektor var stor og viktig, ønsket man å fokusere på effektivisering av offentlig virksomhet. Lerdell og Sahlin-Andersson peker på at denne trenden spredte seg raskt til de andre medlemslandene også.<sup>89</sup> Hva som lå bak de delte synene internt i OECD om TECOs oppgaver gis det ikke svar på i Lerdell og Sahlin-Anderssons framstilling.<sup>90</sup>

TECOs endrede arbeidsoppgaver var likevel bare én årsak til at det skjedde en endring. For samtidig er det tydelig at denne nye rollen var mer tilpasset den politiske situasjonen på slutten av 1970-tallet. Opptrappingen av OECD sin forvaltningspolitikk er interessant også fordi den sier noe om organisasjonens skiftende politiske kurs, som ikke bare gjaldt det rent forvaltningspolitiske, men også det mer generelt økonomiske. Hva var det som fikk en organisasjon som OECD til å forflytte oppmerksomheten? Hvorfor ble det så viktig å fokusere på statlig sektors pengeforbruk, når dette ikke hadde vært en del av organisasjonens interesseområde tidligere?

Etter hvert som den økonomiske veksten uteble i OECD-landene fra 1970-årene og utover, ble søkelyset satt på årsakene til den manglende veksten. Organisasjonens oppgave var å fremme økonomisk vekst, og dette innebar også å se på hvordan staten kunne bidra til stimulering av økonomien. Dermed ble søkelyset rettet mot faktorer som en oppfattet hadde betydning for den manglende eller reduserte veksten, i første rekke statlig sektor og statlig politikk. TECO-komiteen la den generelle makroøkonomiske utviklingen utover 1970-tallet til grunn for sin endring hva gjaldt oppgaver, og begrunnet orienteringen mot forvaltningspolitikk med de store strukturelle problemene statlig sektor i medlemslandene stod ovenfor i tiden framover. Dette kom til uttrykk i kapittelet om TECOs arbeid i OECDs virksomhetsrapport for 1978: ” Handlings- og samarbeidsprogrammet [Cooperative Action Programme] har konsentrert sin innsats om vanskelighetene som har oppstått som følge av

---

<sup>88</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 22

<sup>89</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 21

<sup>90</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson har ingen spesifikk referanse til konflikten om TECOs framtidige rolle. Da jeg kontaktet Sahlin-Andersson om temaet, kunne hun ikke huske hva som var kildene til denne framstillingen og ba meg henvende meg til OECD for om mulig få en forklaring.



innflytelsen fra ny teknologi, strukturutviklingen i internasjonal økonomi, den vedvarende utilstrekkeligheten av investeringer og de gjenstridige karakteristika hva gjelder problemet med arbeidsplasser. For å gjøre dette har programmet i særdeleshet festet seg ved de kompetanser som er nødvendige for å få til en effektiv styring og en utvikling av organisasjonens metoder.”<sup>91</sup> Også i flere andre av dokumentene fra 1978 og 1979 viste TECO til utviklingen i verdensøkonomien som bakgrunn for sitt sterkere søkelys mot statlig forvaltning og den politikken som ble ført der.

### ***Initieringsfasen: Public Management på dagsorden***

TECO, som hittil hadde engasjert seg i et vidt spekter av politiske prosjekter, og i fremste rekke mot de landene i organisasjonen som var mindre utviklet på enkelte områder, fokuserte altså fra nå av mer på generelle forvaltningspolitiske forbedringer. Allerede fra 1975 satte OECD fokus på ”Public Management” gjennom sitt ”Cooperative Action Programme”<sup>92</sup>, men det var først fra starten av 1978 at feltet for alvor ble viet stor oppmerksomhet. Da planla TECO-komiteen å avholde et symposium i starten av 1979, med tittelen ”Managing Change in the Public Administration”. I løpet av våren 1978 ble det holdt såkalte ”expert meetings”, hvor eksperter og fagfolk på området møttes for å forberede mer detaljert hva innholdet og tema for symposiet skulle være.<sup>93</sup> Under komiteens møte våren 1978 kom det fram en felles interesse for at et symposium viet forvaltningspolitiske spørsmål alene burde avholdes. Samtidig var det også bred enighet om det var viktig at alle medlemslandene bidro aktivt med sine hjemlige erfaringer.

For øvrig uttalte også komiteen at det i ”Cooperative Action Programme” for 1979, det vil si arbeidsprogrammet til TECO, skulle være forvaltningspolitikk som var hovedtemaet. Dermed ble det gitt et tydelig signal om hvordan TECO framover ville bruke ressursene sine og at forvaltningspolitikk virkelig ville bli satt på agendaen. Selv om denne endringen i politisk oppmerksomhet var en prosess som hadde gått over noe tid, kan en likevel se på TECOs nye mandat fra 1978 som et vendepunkt i den politiske orienteringen. Det var fra 1978 at OECD for alvor rettet søkelyset mot ”Public Management”.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Activities of OECD in 1978, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1979, s. 94

<sup>92</sup> ”Cooperative Action Programme” var TECOs arbeidsprogram

<sup>93</sup> Technical Co-operation Committee. Meeting of 31<sup>st</sup> May-1<sup>st</sup> June 1978. Provisional Agenda. Technical Cooperation Service, Restricted, Paris 14<sup>th</sup> April 1978, s. 4

<sup>94</sup> Summary Record of the 41<sup>st</sup> meeting held on 31<sup>st</sup> May – 1<sup>st</sup> June 1978, Paris, 4<sup>th</sup> October 1978, s. 4



I TECOs forslag fra høsten 1978 til ”Cooperative Action Programme” for 1979 var det videre målet for arbeidet tydelig; medlemslandene søkte mer effektive metoder for å foreta de ønskede endringene i offentlig sektor, og dette burde være TECOs hovedfokus videre. Det ble slått fast at administrative reformer var prosesser som var vanskelige og tidkrevende å gjennomføre, og at det var to faktorer som var avgjørende for at dette skulle lykkes. For det første kunne ikke endringene bli pålagt utenfra, men måtte utvikles innen den nasjonale administrasjonen. For det andre pekte komiteen på at det var av største betydning at de administrative reformene måtte støttes politisk, dersom de skulle kunne gjennomføres.<sup>95</sup> Ut fra disse forutsetningene valgte komiteen å prioritere sitt arbeid mot de nasjonale organene som i medlemslandene hadde ansvaret for offentlig administrative reformer, og sørge for at den internasjonale kunnskapen som fantes på feltet ble samlet inn og formidlet til medlemslandene. På dette tidspunktet var det først og fremst to konkrete prosjekter som skulle følges opp. I prosjektet ”Public Management Improvement; Policies and Institutions” ville man samle inn medlemslandenes ulike strategier for pågående reformarbeid innen forvaltningen, hvor en spesielt ville se på personalpolitikk (”public personnel policies”) og budsjettprosedyrer (”budgetary procedures”).<sup>96</sup> Det andre prosjektet, ”Computer Utilisation in Public Administration” var videreføring av et prosjekt om EDB, som var startet i 1978. Her var oppmerksomheten rettet mot effektivisering ved bruk av EDB innen helse, trygd og skatt. Med den klare vektleggingen av generell forvaltningspolitikk som skulle hjelpe alle medlemslandene, var det skjedd en tydelig dreining i TECO og OECD sitt politiske fokus.

Denne dreiningen ble synliggjort gjennom planleggingen og gjennomføringen av symposiet ”Managing Change in the Public Administration”. Symposiet ble holdt i Madrid i februar 1979, men allerede gjennom forberedelsene i 1978 ble innhold og kurs staket ut. I bakgrunnsnotatet som forelå høsten 1978 ble det gjort klart hvilke forvaltningspolitiske tema som skulle diskuteres og hva målsetningen med symposiet skulle være. Sekretariatet la her fram forslag til kursplan og et oppsett for en nasjonal tilstandsrapport for egen forvaltning som medlemslandene skulle bidra med. I generalsekretærens årlige rapport for 1978 ble det i kapitlet om TECOs arbeid slått fast at arbeidet med organiseringen av symposiet i Madrid viste hvor viktig det var at den politiske dimensjonen av offentlig styring ble viet mer plass.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Co-operative Action Programme for 1979, Paris 12<sup>th</sup> September, 1970, s. 9

<sup>96</sup> Co-operative Action Programme for 1979, Paris 12<sup>th</sup> September, 1970, s. 9

<sup>97</sup> Activities of OECD in 1978, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1979, s. 93

Hvorfor ble det så viktig for TECO og OECD generelt å utvikle det forvaltningspolitiske arbeidet? Svaret ble gitt i rapporten for ”Cooperative Action Programme” for 1978, og her ble reorienteringen satt inn i en internasjonal og makroøkonomisk kontekst. De siste årene hadde vært preget av dårligere økonomisk vekst og 1978 var preget av sterkt inflasjonspress og stigende arbeidsledighet. Dette førte til at staten stod ovenfor krav om sosiale støtteordninger og tiltak for å stoppe den økende arbeidsledigheten, samtidig som det fra politisk hold ble stilt krav om at offentlige sektor og dens utgifter ikke skulle vokse ytterligere; ”Promoting an efficient and effective administrative machinery has thus ceased to be merely a desirable goal” poengterte sekretariatet i rapporten.<sup>98</sup> TECO så det derfor som sin oppgave å iverksette arbeid som tok for seg langsiktig organisatorisk endring og tilpasning av offentlig administrasjon, og her var det prosjektet ”Public Management: Institutions and Policies” som først og fremst skulle fokusere på de langsiktige målene for TECOs arbeid.<sup>99</sup>

### ***Symposium i Madrid – etablering av et forvaltningspolitisk nettverk***

I februar 1979 ble symposiet i Madrid med tittelen ”Strategies for Change and Reform in Public Management” avholdt. Her møtte representanter fra 21 av medlemslandene i OECD, både embetsmenn og politikere, for å diskutere de problemstillinger de året tidligere hadde satt på dagsorden. Symposiet skulle også markere at fornying og forbedring innen forvaltningen både hadde en teknisk og en politisk dimensjon, og økt oppmerksomhet rundt TECOs arbeid og symposiet var viktig for å kunne fortsette dette arbeidet.

I konklusjonen fra konferansen het det at medlemslandene i OECD på dette tidspunktet var veldig opptatt av å forbedre viktige sider ved den offentlige administrasjonen for å styrke den nasjonale økonomien. Medlemslandene mente derfor at det var viktig at organisasjonen fokuserte på løsninger for å skape en mer effektiv offentlig administrasjon, samtidig som offentlig forvaltning ble et eget saksområde som OECD burde satse mer på. Det var tydelig at konferansen i Madrid synliggjorde at mange av landene ønsket tettere samarbeid med andre land for å kunne dele kunnskap om utviklingen innen forvaltningspolitikken, slik det sies i rapporten fra symposiet: ”Participants seemed to have genuinely welcomed the Symposium as

---

<sup>98</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1978, Paris, 26<sup>th</sup> February, 1979, s. 15

<sup>99</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1978, Paris, 26<sup>th</sup> February, 1979, s. 15

a new way of closing this gap”<sup>100</sup>. Med bakgrunn i diskusjonene og manuskripter som ble presentert under symposiet, ble det også utgitt en publikasjon i 1980, som markerte starten for publikasjoner om forvaltningspolitikk fra OECD sin side.<sup>101</sup>

Innholdet i symposiet var bestemt ut fra ekspertmøtene som fant sted våren 1978, og til alle temaene forelå det et skriftlig materiale som utgangspunkt for diskusjonene. Ut fra diskusjonene som ble holdt utkrystalliserte det seg en del områder hvor det måtte gjøres grep for å få til den ønskede endringen av statsadministrasjonen:

- Organisering av statlige oppgaver (“grouping of governmental functions”)
- Forbedringer innen personalpolitikk - rekruttering, promotering, belønning, opplæring (“improvement in personnel practices”)
- Finansiell styring og budsjettering (“financial management”)
- Endringer i den interne organiseringen - fra klassisk byråkrati til vitenskapelig og deltagende ledelse (“changes in internal organisation”)
- Økende offentlig pålitelighet og ansvarlighet overfor samfunnsbehov (“increased public accountability and responsiveness”)
- Politiske analyser og evaluering (“Policy analysis and evaluation”)<sup>102</sup>

Det ble diskutert et bredt spekter av teknikker som kunne brukes for å angripe problemene, men intensjonen var ikke å lage et sett med anbefalinger for hva som generelt ville kunne fungere. En var klar over at forskjellene mellom de ulike lands forvaltninger kunne være store og at en vellykket politikk i et land ikke nødvendigvis var det i et av de andre landene.

Likevel ga representantene i fellesskap uttrykk for at de ønsket å lære av hva andre land gjorde innen det forvaltningspolitiske feltet. Mange av medlemslandene hadde på dette tidspunktet ikke ressurser til å kunne gjennomføre egne analyser eller innhente informasjon om andre lands forvaltningspolitiske reformer, og så derfor symposiet i Madrid som et første steg mot å etablere en forvaltningspolitisk kunnskapsbase, til nytte for medlemslandene.<sup>103</sup>

Ut fra diskusjonene under symposiet kom deltagerne fram til en del problemområder som var felles for alle landene, og som de ønsket at skulle bli fulgt opp nærmere. Dette gjaldt

---

<sup>100</sup> Strategies for Change and Reform in Public Management, Paris, OECD 1980, s. 34

<sup>101</sup> Strategies for Change and Reform in Public Management, Paris, OECD 1980

<sup>102</sup> Joint Activity on Public Management Improvement: Policies and Institutions. Summary Report on the Symposium on “Managing Change in Public Administration, Paris, 8<sup>th</sup> March, 1979, s. 3

<sup>103</sup> Dette ønsket gjaldt for øvrig ikke det forvaltningspolitiske alene, men for alle OECDs interesseområder; medlemslandene ønsket at organisasjonen skulle kunne respondere deres forespørsler om hjelp innen spesielle politiske problemområder.

endringer i statlig ledelse, personalpolitikk, budsjettssystemer, forholdet mellom politikk og administrasjon, privatisering og markedsmekanismers pålitelighet, forholdet mellom administrasjon og brukerne, desentralisering av ledelse og administrativt ansvar, og til slutt problemer rundt politisk rådgivning. I følge oppsummeringen sekretariatet ga av symposiet, var det et felles ønske blant deltagerne om at organisasjonen skulle samle inn landenes erfaringer og iverksette forskning og aktiviteter rundt disse problemområdene, med tanke på å løse problemene.<sup>104</sup>

Sekretariatet i TECO mente også at tilbakemeldingene fra deltagerne i symposiet viste at de var fornøyd med utbyttet av møtene og med de tiltak som ble bestemt å iverksettes. En årsak til dette var at flere av landene som deltok på dette tidspunktet ikke hadde egne ressurser til å utføre de samme undersøkelsene.<sup>105</sup> Mange av medlemslandene hadde også levert inn rapporter til symposiet om sin egen forvaltning og de reformer som pågikk i 1979. Dette ga et utgangspunkt for en kunnskapsbase og definerte områder som en senere ville innhente informasjon i forhold til. I tillegg til at representantene på symposiet var personer som ledet det forvaltningspolitiske reformarbeidet i sitt hjemland, deltok en rekke fageksperter innen feltet på symposiet, og en effekt av dette var at en dermed hadde opparbeidet seg et nettverk av ressurspersoner.<sup>106</sup>

### ***Tematikk for forvaltningspolitikken***

Vedtakene fra symposiet i Madrid la i stor grad grunnlaget for TECOs videre arbeid og målsetninger for de nærmeste årene. Møtevirksomheten i TECO skulle derfor legges opp etter de ønskene medlemslandene hadde fremmet i Madrid i 1979, og dette gjenspeilet seg da også i sekretariatets forslag til "Cooperative Action Programme" for 1980. Fornyning og forbedring av offentlig administrasjon var hovedmålsetningen for 1980-programmet, som tok utgangspunkt i medlemslandenes ønske om å effektivisere statsadministrasjon og implementeringen av forvaltningspolitikk. De nasjonale myndighetene stod i de fleste medlemsland i en situasjon hvor veksten i offentlig sektor og i offentlige utgifter skulle stanses, samtidig som en burde gjennomføre statens pålagte oppgaver mer effektivt. Disse

---

<sup>104</sup> Joint Activity on Public Management Improvement: Policies and Institutions. Summary Report on the Symposium on "Managing Change in Public Administration, Paris, 8<sup>th</sup> March 1979, s. 3

<sup>105</sup> Joint Activity on Public Management Improvement: Policies and Institutions. Summary Report on the Symposium on "Managing Change in Public Administration, Paris, 8<sup>th</sup> March 1979, s. 3

<sup>106</sup> Joint Activity on Public Management Improvement: Policies and Institutions. Summary Report on the Symposium on "Managing Change in Public Administration, Paris, 8<sup>th</sup> March 1979, s. 1-5

utfordringene pekte TECO på som utgangspunkt for det sårt tiltrengte samarbeidet mellom medlemslandene på dette området.<sup>107</sup> TECO hadde med bakgrunn i ønskene fra Madrid-symposiet og møtevirksomhet fram til høsten 1979 plukket ut tre prosjekter som skulle inngå under punktet på arbeidsprogrammet som ble kalt "Joint Activity on Public Management Improvement". De tre punktene var som følger:

1. "Implementation of Administrative Change". Her skulle medlemslandenes ulike tilnæringsmåter til det å implementere administrative reformer analyseres, sammen med vurderinger av om ulike tilnæringsmåter hadde overføringsverdi til andre lands systemer.
2. "Public Personnel Policies". Det ble slått fast at endringer i administrasjon ofte i stor grad avhenger av personalfaktorer. Derfor var det viktig å analysere hvilke problemer som var knyttet til motivasjon for personalet i statsadministrasjonen.
3. "Resource Allocation and Control". Behovet for å kutte i offentlige utgifter og stoppe den offentlige utgiftsveksten førte til et ønske fra medlemslandenes myndigheter om undersøkelser rundt problemene med kutt i utgiftsprogrammer og budsjettmessige omdisposisjoner.<sup>108</sup>

### ***Fagmiljø i etablering***

Med disse mer spesifikke problemområdene, kan en se at TECOs arbeid ble mer politisk konkretisert etter arbeidsprosessen knyttet til Madrid-symposiet. Det ble bestemt at en skulle arbeide spesifikt med noen utvalgte områder, for at innsatsen skulle være så nyttig som mulig for medlemslandene og at overføringsverdien skulle bli høy. Dette preget også arbeidet de påfølgende årene, som ble en periode hvor TECO sakte, men sikkert jobbet fram det saksfeltet en ønsket å fokusere på, samtidig som en skapte et miljø i OECD for arbeidet med forvaltningspolitikk.

I etterkant av Madrid-symposiet fulgte en opp de temaene en hadde bestemt seg for å jobbe med, og i dette arbeidet knyttet en også til seg en rekke fagpersoner, som bidro til den forvaltningspolitiske debatten. Disse fagpersonene representerte ikke de enkelte medlemsland, men bidro som konsulenter og ga sine faglige innspill til de aktuelle debattene som TECO tok opp. I løpet av året 1981 var det flere eksempler på slike bidrag fra konsulenter. Under

---

<sup>107</sup> Co-operative Action Programme for 1980, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1979, s. 7

<sup>108</sup> Co-operative Action Programme for 1980, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1979, s. 10

programpunktet "Aids to Policy Makers" holdt professor Yehezkel Dror<sup>109</sup> et foredrag i april 1981 for komiteen, hvor han på bakgrunn av en i forkant utsendt artikkel fokuserte på hvordan såkalte tenketanker ("Think Thanks") kunne være bidragsytere til utviklingen av offentlig styring. Foredraget skulle gi innspill til debatt om hvor det offentlige kunne hente politiske løsninger fra, og foredraget tok mål av seg til å påvise at staten var avhengig av at slike kunnskapsbaser kunne gjøre politiske analyser for dem.<sup>110</sup>

I juni samme år foredro en av de andre tilknyttede konsulentene, svenske Daniel Tarschys, om temaet "Expenditure policy for the 80's"<sup>111</sup> for representantene som jobbet med budsjettområdet. Temaet tiltrakk ikke bare representanter fra TECO, men også fra Economic Departments. Det viste derfor også hvilken betydning som ble tillagt budsjettering i det offentlige. Dror og Tarschys var eksempler på konsulenter som bidro med innspill i debatten rundt den nye oppmerksomheten om forvaltningspolitikken. De ble dermed også med på å forme det nye fagmiljøet som en kan se ble dannet i arbeidet med utviklingen av TECOs nye mandat.

Fagmiljøet for øvrig bestod selvsagt av sekretariatet til TECO, Technical Cooperation Service, og komiteens representanter, som i stor grad var de fremste representantene medlemslandene hadde innen forvaltningspolitikk. I tråd med intensjonen fra Madrid om at medlemslandene skulle bidra med sine egne erfaringer til felles beste for alle, bidro også de enkelte lands representanter med faglige bidrag til møtene i TECO. Norge var blant de land som bidro startfasen, og daværende prosjektleder i Plan- og Dataavdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Tor Saglie, leverte i 1981 et bidrag til TECO-møte, hvor det norske politiske rådgivermiljøet rundt regjeringen ble beskrevet og evaluert.<sup>112</sup> Saglie var en sentral aktør i utformingen av forvaltningspolitisk reformarbeid på 1980-tallet, blant annet som prosjektleder i Plan- og Dataavdelingen, som hadde ansvar for å utarbeide Moderniseringsprogrammet.<sup>113</sup> Bidraget til Saglie var utgangspunkt for diskusjon om hvordan de politiske rådgivermiljøene skulle organiseres for å kunne hjelpe politikerne på best mulig

---

<sup>109</sup> Professor Yehezkel Dror, Professor of Public Administration, The Hebrew University of Jerusalem, deltok som "Consultant"

<sup>110</sup> Joint Activity on Public Management Improvement. Administrative Innovations. Aids to Policy Makers. Think Tanks: A new Invention in Government, Paris, April 1981

<sup>111</sup> Joint Activity on Public Management Improvement. Meeting of Senior Budget Officials. Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 80's, Paris, June 1981

<sup>112</sup> The performance of the senior civil service in a period of resource constraint, National Contribution (Norway), Paris, April 1981

<sup>113</sup> Lind 1999, s. 317

måte. Slike nasjonale rapporter om ulike temaer bidro i denne perioden til å gi eksempler som utgangspunkt for diskusjon om hvordan det forvaltningspolitiske området burde utvikles videre.

Etter Madrid-symposiet i februar 1979 var møteaktiviteten og arbeidsinnsatsen i TECO høy i de påfølgende to årene, mens aktiviteten ble roligere i 1982. Ut fra tematikken som dominerte møtevirksomheten i denne perioden, kan en se på tidsrommet fra 1978 fram til og med året 1982 som en fase hvor TECO fikk ny fasong, forlot de mer teknisk styrte prosjektene og lot hovedtyngden av arbeidet falle på forvaltningspolitikk. I perioden som fulgte etter 1982 dukket det opp nye prosjekter og temaer for diskusjon, slik at disse første fire årene framstår som en startperiode for det forvaltningspolitiske arbeidet.

### ***TECOs ambisjoner for det nye mandatet***

Som tidligere nevnt var det ulike årsaker til at TECO endret sine arbeidsområder, men medlemslandenes tydelig uttrykte ønske i forkant av og under Madrid-symposiet støttet opp under TECOs forestilling om et behov for å sette forvaltningspolitikk høyere på dagsorden. Hva ønsket så TECO å få ut av arbeidet? I første rekke kan det se ut til at komiteen ønsket å imøtekomme behovet som medlemslandene hadde, altså at det ble etablert et forum hvor forvaltningspolitikk ble diskutert. TECO skapte dermed et miljø hvor medlemslandenes egne forvaltningspolitiske toppfolk og uavhengige fagfolk kunne møtes for å diskutere den ønskede agendaen. Gjennom dette oppfylte de også medlemslandenes andre ønske; å skape en kunnskapsbase om forvaltningspolitikk, hvor alle medlemslandene pliktet å bidra med kunnskap fra sin egen forvaltning, samtidig som alle landene fikk tilgang til de andre landenes erfaringer.

Med tanke på hvor profesjonalisert for eksempel Economics Department var på dette tidspunktet, med landstudier og økonomiske rapporter og klare økonomiske anbefalinger til medlemslandene, var TECO til sammenligning på begynnerstadiet. Men slik som medlemslandene uttrykte sine ønsker om et forvaltningspolitisk samarbeid overfor TECO i forbindelse med forberedelsene av innholdet i Madrid-symposiet, var det klart at forventningene ikke var så svært høye heller. I denne første fasen var TECOs ambisjoner ikke å produsere rapporter som sammenlignet den forvaltningspolitiske situasjonen i medlemslandene og ga politiske anbefalinger på bakgrunn av dette. Ambisjonene var mer

realistiske i forhold til utgangspunktet, som jo var at en skulle skape en diskusjonsarena for forvaltningspolitikk, og bygge en kunnskapsbase som medlemslandene gjensidig kunne dra nytte av.



## Kapittel 5: Konsolidering av Public Management i TECO i perioden 1983-1989

Stagnasjonen i OECD-landenes økonomi og ønsket fra medlemslandene om en arena for å diskutere forvaltningspolitiske utfordringer, ser ut til å ha vært grunnlaget for den nye retningen TECO tok fra og med de siste årene på 1970-tallet. I det jeg har kalt *initieringsfasen* viste TECO sitt nye interessefelt og nye arbeidsoppgaver.

Den neste fasen ble preget av økt satsning og konsolidering av nettverksbyggingen som startet i perioden forut. I årene etter 1983 fikk vi dermed en ny periode i TECOs arbeid, nemlig en fase med konsolidering av forvaltningspolitikk i OECD. Dette arbeidet preget de neste 4-5 årene av TECOs mandat og ble også grunnlaget for omstrukturering og større satsning på feltet fra hele organisasjonen sin side. Hva som kjennetegnet denne perioden og TECO sine arbeidsoppgaver vil jeg ta for meg i dette kapittelet.

Hvorfor fortsatte organisasjonen og medlemslandene med det forvaltningspolitiske arbeidet? Jeg vil forsøke å drøfte dette spørsmålet i lys av den situasjonen som den internasjonale økonomien og medlemslandene var i. Samtidig vil jeg se på hvordan de økonomiske problemene preget tematikken i det forvaltningspolitiske arbeidet og hvilke følger det fikk det fikk for valg av arbeidsoppgaver for TECO.

Jeg vil også diskutere hvilke ambisjoner som lå til grunn for satsningen. Hvilke ambisjoner hadde OECD for TECO, og hvilke ambisjoner kan det se ut til at medlemslandene og TECO selv hadde? Og hvordan skilte arbeidet og ambisjonene seg fra perioden forut? Diskusjonene er basert blant annet på et omfangsrikt dokument- og kildemateriale fra OECD og TECO, som indikerer at det skjedde en opptrapping av det forvaltningspolitiske arbeidet i organisasjonen.

### ***Et nytt mandat viste vei***

Etter fem år med ny kurs for TECO, var det tid for å revidere mandatet for komiteens arbeid, og fra starten av 1984 skulle TECOs nye mandat være klarlagt. I rapporten fra generalsekretæren om OECDs aktiviteter for året 1984 ble det i omtalen av TECOs arbeid innledningsvis påpekt at organisasjonens medlemsland hadde vist økende bekymring og

oppmerksomhet for sine offentlige sektorer og administrasjon de siste årene.

Oppmerksomheten var en følge av kravene om høyere effektivitet i den økonomiske politikken hos medlemslandene, som rapporten fastslo var påkrevd.<sup>114</sup>

Med bakgrunn i denne situasjonen godkjente Rådet, OECDs øverste organ, i 1984 et nytt mandat for TECO, hvor TECOs oppgave skulle være å bidra til forvaltningspolitiske framskritt for medlemslandene, gjennom samarbeidsprogrammet som allerede var etablert ("Cooperative Action Programme"). Programmet ble beskrevet på følgende vis: "The Programme, which involves exchanges of experience, is directed to selected issues of potential interest to all Member countries in the field of public management".<sup>115</sup> Rapporten oppsummerte de siste fem årene, altså den foregående mandatperioden, og vektla behovet for tilrettelegging av det som ble betegnet som "key managerial processes", det vil si utvikling innen administrativ ledelse, som ble ansett som helt essensielt for effektivt å kunne implementere og iverksette politiske bestemmelser.<sup>116</sup> I det nye mandatet fastslo TECO-komiteen at den ville gjennomføre studier av enkelte områder innen forvaltningen og også enkelte land, for at informasjonen fra studiene skulle deles med alle medlemslandene. Det var også en målsetning om å integrere forvaltningspolitiske studier med de økonomiske landstudiene, som OECD gjorde av de enkelte medlemslandene. Derfor ble det presisert at komiteen skulle sørge for at forvaltningspolitikk ble sett i sammenheng med organisasjonens arbeid for øvrig; "... and provide, where relevant, a public management perspective to major policy concerns under study within OECD."<sup>117</sup> Denne formuleringen er interessant, spesielt siden den er å finne i rapporten som generalsekretæren var ansvarlig for, og viser at forvaltningspolitikk hadde fått en økt status innen hele organisasjonens virke. Et slikt fokus som rapporten ga uttrykk for at forvaltningspolitikk skulle få framover, vitner om at det politiske feltet ble tildelt en betydningsfull rolle i generell økonomisk politikk. Det ser ut til at OECD som organisasjon hadde endret syn i forhold til tidligere, og at den nå så offentlig sektor og statlig administrasjon som en viktig del av den økonomiske politikken i medlemslandene.

Et viktig skifte i tematikk for TECO var at hovedvekten i programarbeidet ikke lenger skulle ha fokus på enkeltinstitusjoner som bedrev forvaltningspolitikk nasjonalt, men at det var

---

<sup>114</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

<sup>115</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

<sup>116</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

<sup>117</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

viktigere å se på den helhetlige forvaltningspolitiske planleggingen i sentraladministrasjonen, og hvordan denne ble organisert og balansert. Her var det spesielt rollen til rådgivende organer for regjeringer som ble viet oppmerksomhet.<sup>118</sup> Det var enighet blant TECOs representanter at det var viktig med utarbeidelse av prosedyrer for hvordan stater harmoniserte regjeringens prioriteringer på ulike politiske områder, og at regjeringer ble i stand til å utvise større fleksibilitet og kunne gjøre politiske justeringer i større grad enn hva tilfellet var per dags dato.

Det nye mandatet beholdt intensjonene om å arbeide for utvikling av økt effektivitet i det offentlige, og som et ledd i dette å gjøre sentraladministrasjonene mer produktive og fleksible. Som en del av dette arbeidet ble det gjennomført en studie om informasjons- og serviceytelser overfor borgere. Her ble det bestemt at medlemslandene skulle rapportere til TECO hvilke initiativ som de ulike landene hadde gjort for å forbedre forholdet mellom administrasjonen og borgerne.<sup>119</sup>

Et annet politisk fokus i mandatet som gikk igjen fra perioden forut, er ressursallokering og utgiftskontroll. I generalsekretærens rapport fra 1984 ble det poengtert hvor viktig det var at offentlige sektor ikke vokste ytterligere, men ble holdt i tømmene, og at de statlige ressursene ble utnyttet best mulig, med det formål å styrke den økonomiske veksten. Bekymringene for veksten i offentlig sektor ble demonstrert ved at det var hovedtema for OECDs ministermøte i 1984. Også budsjettmessig effektivisering, som ledd i å kontrollere offentlige utgifter, skulle det arbeides videre med i den kommende perioden, gjennom den pågående studien ”Study on the Capacity to Budget”.<sup>120</sup> Målsetningene som ble satt i det nye mandatet viste et ønske om å intensivere arbeidet med de prosjektområdene som hadde blitt påbegynt i perioden forut. Dette kommer til uttrykk ved Ministermøtet i OECD i 1984, hvor medlemslandenes ministre sine uttalelser belyste offentlig sektors behov for endringer som en viktig økonomisk politisk utfordring.<sup>121</sup> I den sammenheng ble det vedtatt at det ble TECO sin oppgave å arbeide med disse forvaltningspolitiske utfordringene. Ut fra disse vedtakene i Rådet på ministernivå er det tydelig at medlemslandenes behov for hjelp innen offentlig forvaltning styrte prioriteringene for de målene og arbeidsoppgavene som det ble bestemt å arbeide med i de neste fem årene i TECO.

---

<sup>118</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

<sup>119</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 73

<sup>120</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 74

<sup>121</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 10<sup>th</sup> April, 1985, s. 1

## ***Økonomisk tenkning i et forvaltningspolitisk perspektiv***

Det forelå altså en økende interesse i hele organisasjonen for å intensivere arbeidet med forvaltningspolitiske utfordringer. At TECO og representantene i komiteen ønsket en styrking av det forvaltningspolitiske feltet i OECD kan en litt forenklet forklare med at de hadde en egeninteresse i å fortsette sitt arbeid, men hva skyldtes den brede støtten fra hele organisasjonen? Denne støtten kan også virke vanskelig å forklare, ettersom det i forrige mandatperiode hadde vært stor uenighet om hvorvidt TECOs eksistens var berettiget eller ikke, og det hadde foregått en intern maktkamp i organisasjonen i forhold til spørsmålet om de utgifter som TECO påførte organisasjonen var nødvendige.<sup>122</sup>

Mye tyder på at det arbeidet som TECO hadde lagt ned i den forrige mandatperioden nå i OECD sentralt ble vurdert som så betydningsfullt, at det i løpet av 1984 ble bestemt at det skulle legges ytterligere vekt på en forvaltningspolitisk vinkling mot de mer generelle økonomiske vurderingene. Dermed vedtok Rådet at TECO sitt mandat skulle fornyes for perioden 1985-1989.<sup>123</sup> Det er tydelig at for eksempel Economics Department så en nytteverdi i TECOs undersøkelser i forhold til de mer generelle økonomiske vurderingene av medlemslandene. Nøkkelordene for TECOs arbeid var å bidra til studier av medlemslandene i forhold til de problemstillinger med statlige omstruktureringer, som mange land stod ovenfor. Her jobbet TECO i samsvar med den oppfatningen at offentlig sektors vekst og rolle var et økonomisk problem i mange land; ”The context for this work is set by governments’ concern about the role, size and manageability of their public sectors and their capacity to carry through consistent economic and social policies efficiently and effectively.”<sup>124</sup>

Hovedområdene som TECO skulle beskjeftige seg med var som følge av dette å forstå endringer som ville forbedre offentlig sektors produktivitet, gjennom bedre insentiver og kontroll, samt større grad av organisatorisk fleksibilitet. I tillegg var innføring av ny teknologi til bruk i statlig administrasjon et viktig felt. Det siste hovedfeltet for TECO var det som gjaldt privatisering og fristilling av statlig virksomhet der det lot seg gjøre, beskrevet slik av komiteen selv; ”transferring of traditional activities away from direct governmental responsibility”.<sup>125</sup> Beskrivelsene av arbeidsoppgavene og begrepsbruken gir tydelig signal om

---

<sup>122</sup> Lerdell og Sahlin-Andersson 1997, s. 21

<sup>123</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 10<sup>th</sup> April 1985, s. 1

<sup>124</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 10<sup>th</sup> April 1985 s. 1

<sup>125</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 10<sup>th</sup> April 1985 s. 1

hva slags retning TECO ønsket for utviklingen av offentlig sektor, og at offentlig sektors omfang hadde blitt et problem for den økonomiske utviklingen.

### ***Tilbakemelding fra medlemslandene***

TECO ønsket at arbeidsoppgavene skulle gjenspeile hvilke problemområder medlemslandene ønsket å sette fokus på. For å finne fram til hvilke problemstillinger medlemslandene samlet sett ønsket hjelp til å utrede, ble alle landene bedt om å gi tilbakemelding på hvilke prioriteringer og interessefelt arbeidsprogrammet burde inneholde. Forslaget om en slik tilbakemelding fra medlemmene kom ved komiteens møte i november 1984, og landene ble bedt om å ta stilling både til pågående prosjekter og eventuelle andre interesseområder. TECO ønsket at forespørselen ble distribuert så bredt som mulig innen statsadministrasjonen, for at flest mulig sider vedrørende statlig forvaltning kunne bli belyst. Innen mai 1985 hadde 19 medlemsland, blant dem Norge,<sup>126</sup> gitt sin tilbakemelding og deretter ble landenes prioriteringer analysert og diskutert ved de neste møtene i komiteen.<sup>127</sup> Responsen ga ingen indikasjon om at det var ønskelig med flere prosjektområder enn de som allerede var tatt opp, men til disse prosjektene kom det forslag om utvikling og forbedringer. Interessen var spesielt stor for "Project 3: Organisational Development", som omhandlet administrative endringer og personal- og ledelsespolitikk.<sup>128</sup> TECO fant informasjonen så nyttig at det ble besluttet å fortsette med tilsvarende landundersøkelser.<sup>129</sup>

Komiteens møte i mai 1985 la opp til en diskusjon blant representantene, basert på resultatene fra undersøkelsen. Her ble representantene bedt om å utveksle informasjon om hvordan administrative endringer ble utført i deres eget land, og gjøre rede for nylig gjennomførte og pågående forbedringstiltak i den offentlige forvaltningen.<sup>130</sup> Basert på denne diskusjonen og landenes svar på undersøkelsen utarbeidet TECO-sekretariatet en rapport om forvaltningspolitiske initiativ i medlemslandene, som stod klar i oktober 1985. Formålet med rapporten var å identifisere noen av de viktigste forvaltningspolitiske utfordringene medlemslandene stod ovenfor og samtidig vise eksempler på hvordan disse ble forsøkt løst av regjeringer i de ulike landene. Sekretariatets vurdering var at landene stort sett stod ovenfor de

---

<sup>126</sup> Analysen gir ingen karakteristikk av enkeltland, men en samlet framstilling. Norge er derfor ikke spesielt omtalt her. Norges svar til analysen har jeg heller ikke funnet.

<sup>127</sup> Analysis of Country Replies on Priorities, Paris, 30<sup>th</sup> April, 1985

<sup>128</sup> Analysis of Country Replies on Priorities, Paris, 30<sup>th</sup> April, 1985, s. 1

<sup>129</sup> Activities of the OECD in 1985, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1986, s. 76

<sup>130</sup> Brief Survey of Public Management Initiatives in Member Countries, Paris, 18th October, 1985, s. 1

samme utfordringene, nemlig å effektivisere offentlig sektor og kutte i offentlige utgifter, samtidig som forvaltningens oppgaver skulle utøves i en tid hvor det skjedde store endringer både økonomisk, sosialt, teknologisk og politisk. Utfordringene ble kategorisert i fire:

1. Budsjettkontroll, finansiell ledelse og produktivitetsforbedring
2. Organisasjonsmessig tilpasning og forbedringer i personalledelse og ansvarlighet
3. Desentralisering av makt og ansvar
4. Forbedring i forholdet mellom statlig administrasjon og borgerne<sup>131</sup>

Selv om bekymringene for de ulike lands regjeringer var de samme, påpekte sekretariatet at det var store forskjeller i hvordan de ulike landene taklet de administrative utfordringene. Dette skyldtes blant annet at det å starte reformarbeid og samtidig få aksept i den politiske opposisjon og blant innbyggere hadde vist seg veldig vanskelig i mange land. Mange av reformene som pågikk i medlemslandene var satt i gang av eller ble assosiert med nye regjeringer, som hadde kommet til makten med løfter om endringer i offentlig sektor. Dermed var reformarbeid i mange land blitt sett på som en politisk prosess.<sup>132</sup> Konklusjonen var at den motviljen og tregheten en ofte fant i byråkratiet måtte overvinnnes, og at det var avgjørende å skape bevissthet om nødvendigheten av innføring av reformer. Hvilke virkemidler som skulle brukes for å innføre reformene var også essensielt, i følge sekretariatets konklusjon; budsjettstyring og lovgivning var eksempler på viktige midler. Problematikken rundt virkemidler for iverksetting av reformer, var et område hvor medlemslandene ønsket mer diskusjon og innspill fra komiteen. Mange av landenes regjeringer slet med koordinering og strategisk tenkning rundt iverksettelse. Det var et gjennomgående problem at reformarbeidet ofte ikke fikk en helhetlig gjennomføring i alle ledd av forvaltningen. Derfor var det også ønske om å diskutere hvordan de sentrale styringsorganenes rolle kunne bli styrket.<sup>133</sup>

TECOs arbeid høsten 1985 ble viet temaet "Government and its Clients". Her var det to ulike perspektiver som ble diskutert nærmere. Det første var "Government and its Clients: Organising for Responsiveness", hvor en så nærmere på hvordan forholdet mellom borgerne og embetsverket kunne forbedres. Møtet med embetsverket og offentlige kontorer var for folk flest deres møte med staten og formet derfor i stor grad folks inntrykk av staten og

---

<sup>131</sup> Brief Survey of Public Management Initiatives in Member Countries, 1985, s. 2

<sup>132</sup> Brief Survey of Public Management Initiatives in Member Countries, 1985, s. 7

<sup>133</sup> Brief Survey of Public Management Initiatives in Member Countries, 1985, s. 8

regjeringsmakten. Dermed ble det offentliges rolle ovenfor publikum sett på som et viktig forvaltningspolitisk område. Fra komiteens side ble det slått fast at dagens forståelse var at de ansatte i offentlig forvaltning var offentlige tjenesteytere ("public servants") og at borgerne var klienter ("clients"). Denne forståelsen av begge parter roller stilte forvaltningen ovenfor nye krav, spesielt i forhold til service.<sup>134</sup> Det ble derfor viktig at forvaltningen kommuniserte godt med publikum og tok i mot tilbakemeldinger om det offentliges rolle. Tilbakemelding fra publikum ("Responsiveness") ble dermed særlig viktig i forhold regjeringers ønske om å opptre med politisk ansvarlighet. Rapporten var myntet på "programme managers, managers of administrative offices and officials of central management agencies".<sup>135</sup> Det andre politiske perspektivet var "Government and its Clients: Designing Policies for Impact".<sup>136</sup> Det handlet om hvordan politisk ledelse kunne legge til rette for en god kommunikasjon mellom staten og innbyggerne, eller klienter som de nå ble kalt. Denne rapporten var myntet på "policymakers and programme designers".<sup>137</sup>

En viktig endring i selve TECO-komiteen fant også sted i løpet av 1985. De aller fleste medlemslandene valgte nå å sende representanter med større politisk myndighet enn tidligere, noe som førte til at komiteens betydning ble ansett som viktigere både av medlemslandene og av OECD selv.<sup>138</sup> I løpet av de siste årene var TECO sitt arbeid lagt opp rundt tolv ulike prosjekter, men for den videre mandatperioden ønsket nå TECO å konsentrere aktiviteten om færre prosjekter.

## ***Arbeidsprogrammet for 1986***

I arbeidsprogrammet som ble vedtatt for 1986 ønsket TECO å kutte enkelte av de tidligere prosjektområdene og fokusere ytterligere på de gjenværende. Dermed ble tre av de daværende 12 prosjektområdene nedlagt. De gjenværende prosjektene mente komiteen ville ha interesse for alle medlemslandene, noe den mente var et viktig hensyn å ta. Programmet ble derfor strukturert rundt fire programområder, som skulle samsvare med målsetningene for komiteens mandat. Disse fire programområdene var:

---

<sup>134</sup> Government and its Clients: Organising for Responsiveness, Paris, 2<sup>nd</sup> October, 1985, s. 2

<sup>135</sup> Government and its Clients: Organising for Responsiveness, Paris, 2<sup>nd</sup> October, 1985, s. i

<sup>136</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985

<sup>137</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985, s. i

<sup>138</sup> Activities of the OECD in 1985, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1986, s. 76.

Se også Kleppe, Per: "Kleppepakke – meninger og minner fra et politisk liv", Aschehoug, Oslo 2003, s. 251-252, om Norges deltakelse.



- I. Effektivitet i administrasjonsapparatet
- II. Formulering og koordinering av statlig politikk
- III. Finansiell ledelse av statlige ressurser
- IV. Forvaltningspolitikk på forskjellige styringsnivåer

De ni prosjektene som fortsatt skulle arbeides med, var fordelt under disse områdene, og enkelte prosjekter ble gitt høyere prioritet enn andre. Dette gjaldt “Project 2: Management of Information Technology in Public Administration” (Programområde I), “Project 5: Policy advice and Co-ordination at the Centre of Government” (Programområde II) og “Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control” (Programområde III).<sup>139</sup>

Undersøkelsen om forvaltningspolitiske initiativ i medlemslandene som ble gjort i 1985, ble sett på som så suksessfull at en tilsvarende undersøkelse ble gjennomført også i løpet av 1986. Analysen av denne undersøkelsen pekte ut noen særlig sentrale utfordringer for medlemslandene:

- Desentralisering av ansvar
- Mer bruk av markedsmekanismer og ikke-administrativ organisering innen offentlige tjenester
- Forenkling innen strukturer, regelverk og prosedyrer i det offentlige
- Reduksjon av antall avgjørelser som ble tatt på høyeste styringshold<sup>140</sup>

Komiteen gjennomførte også andre undersøkelser innen de ulike prosjektområdene, og i løpet av 1986 ble det utarbeidet en rapport om ”Administration as Service; The Public as Client”, som ble publisert i mai 1987.<sup>141</sup> Her ble alle sider ved offentlige tjenesters rolle i forhold til forbrukerne undersøkt i medlemslandene, blant annet ble det sett på forenkling av byråkratiets rutiner, bedre kommunikasjon med og innsamling av tilbakemelding fra forbrukerne, og arbeid med å ivareta borgernes rettigheter ovenfor staten. Et annet område hvor det også ble lagt ned mye arbeid, var innen informasjonsteknologi. Alle medlemslandene benyttet til en viss grad IT for å effektivisere forvaltningens arbeid. Likevel var det et gjennomgående problem at landene ikke syntes å utnytte potensialet i teknologien til fulle, og her bidro TECO i løpet av 1986 med en undersøkelse om problemene knyttet til IT i offentlig administrasjon.

---

<sup>139</sup> Co-operative Action Programme for 1986, Paris, 7<sup>th</sup> October, 1985, s. 1-2

<sup>140</sup> Activities of the OECD in 1986, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1987, s. 78

<sup>141</sup> Activities of the OECD in 1987, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1988, s. 84



Resultatet av undersøkelsen viste at problemene med å nyttiggjøre seg av IT som oftest skyldtes dårlig kommunikasjon mellom de ansvarlige lederne i offentlig sektor og IT-spesialistene. TECO ønsket derfor å bidra videre til at samarbeidet mellom disse gruppene ble forbedret, slik at teknologien kunne utnyttes bedre.<sup>142</sup>

### ***Etablering av studier og rapporter***

I løpet av 1986 og 1987 ble det tydelig at TECO sitt arbeid var blitt mer omfattende og vel etablert. Møtevirksomheten i komiteen og de underliggende arbeidsgruppene tiltok, og sekretariatets arbeid med studier og rapporter fra disse økte også i omfang. For tredje året på rad ble undersøkelsen om forvaltningspolitiske initiativ gjennomført i 1987, og i tillegg ble ytterligere seks andre studier fullført i løpet av dette året, mens det året før var fullført fem større studier.<sup>143</sup> Samtidig hadde en kuttet antall prosjektområder ned til syv, slik at virksomheten nå var enda mer konsentrert. En viktig side ved flere av disse studiene var at de ble gjennomført i samarbeid med andre komiteer i OECD. Det ga seg utslag i at det forvaltningspolitiske perspektivet i en større grad ble en del av organisasjonens overordnede politiske perspektiv.<sup>144</sup>

Den nå årlige forvaltningspolitiske undersøkelsen ga i 1988 tilbakemelding fra 18 medlemsland, som sekretariatet analyserte og presenterte i et komparativt format. Allerede nå, etter kun få år med fokus på dette arbeidet, mente sekretariatet å se at samtlige medlemsland viste en sterk forpliktelse i forhold til å kutte i de statlige utgiftene. Mange av landene forsøkte å gjennomføre dette ved å øke produktiviteten til personalet i offentlige sektor. ”Human Resource Management”, et begrep knyttet til New Public Management-retningen, var et viktig felt i reformarbeidet innen ledelse i offentlig sektor.<sup>145</sup> Undersøkelsen kartla dessuten hvilke land som gjennom egne moderniseringsprogrammer hadde satt i gang omfattende reformarbeider, for eksempel Norge, mens andre land innførte reformer i avgrensede sektorer.<sup>146</sup> I og med at den årlige undersøkelsen var utviklet for å kunne framstille resultatene fra medlemslandene i et komparativt perspektiv, ga den også større nytteverdi, ikke bare for TECO selv, men også for OECD for øvrig. Sentralt i organisasjonen

---

<sup>142</sup> Activities of the OECD in 1986, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1987, s. 79

<sup>143</sup> Activities of the OECD in 1987, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1988, s. 84

<sup>144</sup> Activities of the OECD in 1987, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1988, s. 85

<sup>145</sup> Survey of Public Management Initiatives, Paris, 24<sup>th</sup> February, 1988, s. 1

<sup>146</sup> Annual Report by the Technical Co-operation Committee, Paris, 3<sup>rd</sup> March 1988, s. 6

var en tydeligvis fornøyd med at TECO sitt arbeid var i tilnærmet samme format som de økonomiske landstudiene, noe som kan illustreres med generalsekretæren som mente at organisasjonen for øvrig kunne implementere og bruke resultatene fra TECO i sine framstillinger.<sup>147</sup> Undersøkelsene skapte også en informasjonsbase om landenes statlige institusjoner og prosedyrer.<sup>148</sup>

### ***Mot sluttfasen av mandatet: Fra TECO til PUMA***

Siden starten av mandatet i 1984 hadde TECO fram til 1988 lagt ned et omfattende arbeid og produsert en mengde større studier om medlemslandenes forvaltningspolitiske situasjon. I følge TECO selv og generalsekretærens<sup>149</sup> vurdering av TECOs arbeidsoppgaver, hadde komiteen og sekretariatets arbeid vist seg å ha stor nytteverdi for OECD sentralt. I motsetning til da TECOs framtidige rolle ble vurdert som usikker på slutten av 1970-tallet, var det nå liten tvil om at den tilpasningen TECO hadde foretatt, hadde gitt resultater. Medlemslandene uttrykte gjennom møtene i TECO-komiteen et behovet for videre utvikling innen forvaltningspolitiske studier.<sup>150</sup> Dermed ser det heller ikke ut til at det denne gang var uenighet innad i organisasjonen om at TECOs mandat igjen måtte fornyes.

Fra slutten av 1988 og utover vårparten i 1989 arbeidet derfor komiteen med fornying av mandatet og hvilke oppgaver komiteen videre skulle ha. Navnet på komiteen, Technical Co-operation Committee, hadde hengt ved siden omdannelsen fra OEEC til OECD i 1961<sup>151</sup>, og var utdatert i den forstand at det ikke på rett vis reflekterte arbeidsområdet til komiteen. Rådet i OECD besluttet derfor at med det nye mandatet skulle også navnet på komiteen endres til ”Public Management Committee”(PUMA).<sup>152</sup> Komiteens nye navn beskrev virksomhetsområdet presist. En annen betydelig forskjell mellom TECO og PUMA, var at det gamle spesialprogrammet til TECO, ble fullstendig avviklet. Dette programmet hadde omfattet bistand og utvikling for Portugal, Tyrkia, Jugoslavia og Irland, og hadde som tidligere nevnt blitt redusert fra slutten av 1970-tallet, men likevel videreført helt fram til

---

<sup>147</sup> Activities of the OECD in 1988, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1989, s. 85

<sup>148</sup> Activities of the OECD in 1988, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1989, s. 85

<sup>149</sup> Generalsekretærens årlige rapport oppsummerer hele OECD sin virksomhet for foregående år. Den delen som omtaler TECO er etter all sannsynlighet skrevet i stor grad av TECO selv, siden formuleringene og synspunktene er de samme her som i TECOs egne dokumenter. Bidraget til årsrapporten må likevel godkjennes av generalsekretæren og sekretariatet sentralt.

<sup>150</sup> Dette kommer for eksempel til uttrykk i: Summary Record of the 62<sup>nd</sup> Meeting held on the 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> November 1988, Paris, 30<sup>th</sup> November 1988, s. 2

<sup>151</sup> TECO ble opprettet ved overgangen fra OEEC til OECD i 1961.

<sup>152</sup> Renewal of the Mandate of the Technical Co-operation Committee, Paris, 7<sup>th</sup> June, 1989(2<sup>nd</sup> Revision)

1989. Avviklingen førte til at alle PUMA sine ressurser ble kanalisert mot arbeidet med generelle forvaltningspolitiske spørsmål som berørte alle medlemslandene.

I perioden 1983-1989 tok TECO tak i de forvaltningspolitiske utfordringene som medlemslandene i perioden forut hadde satt på agendaen, og som TECO-komiteen anså at landene ønsket bistand med. Det nye mandatet fra 1984 ga retningslinjer for å arbeide med en forvaltningspolitisk vinkling mot den generelle økonomiske politikken, fordi denne koblingen ble sett på som viktig. Dessuten var medlemslandene interessert i å høste erfaring fra de andre landenes forvaltningspolitikk. Derfor ble det bestemt at det skulle gjøres undersøkelser innenfor forvaltningspolitiske temaer som alle medlemslandene skulle delta i, slik at materialet kunne samles inn av TECO. Medlemslandene kunne så diskutere resultatene og de ulike forvaltningspolitiske reformene, med tanke på å finne de beste løsningene for sin egen forvaltning. Det var mange ulike temaer som ble drøftet av i TECO-komiteen, men offentlig tjenesteyting stod sentralt i flere undersøkelser i løpet av perioden. Det ble gjort flere studier og analyser av forholdet mellom forvaltningen og publikum, og effektivitet og service overfor publikum ble i mange av dokumentene omtalt som en viktig del av den reformendringen det offentlige måtte gjennomføre. Mot slutten av perioden kan en også se at TECOs oppgaver og arbeidsmengde hadde økt, og at det var etablert flere faste studier og rapporter. Dette var med på å legge grunnlaget for overgangen til PUMA, da OECD vedtok at TECOs oppgaver framover skulle være rent forvaltningsmessige. Fra juni 1989 startet dermed planleggingen av Public Management Committee sine arbeidsoppgaver.

## Kapittel 6: Etableringen av PUMA og framveksten av New Public Management i perioden 1989-1993

Skiftet fra Technical Cooperation Committee (TECO) til Public Management Committee (PUMA) i 1989 var noe langt mer enn bare et symbolsk navneskifte. Det bar bud om økt engasjement og satsning på forvaltningspolitikk fra OECD sin side og vitnet om at arbeidet på dette området ble sett på som et sentralt felt også innen økonomisk politikk i tiden framover. Mens TECO fra OECDs start i 1961 hadde beskjeftiget seg med et vidt spekter av ulike oppgaver, ble arbeidsområdet nå snevret inn og fokuset gjenspeilet i det nye navnet. I løpet av de 10-12 siste årene hadde komiteen funnet sin nye form, som la grunnlaget for at det nye direktoratet i OECD, Public Management Service, fikk tillit til å arbeide videre med forvaltningspolitiske utfordringer.

De neste 4-5 årene ble sentrale for PUMA sitt arbeid innen utvikling av forvaltningspolitikk. Jeg vil i dette kapitlet se på den utviklingen som skjedde med PUMA på første del av 1990-tallet og hva som preget disse årene. Hvilke endringer rent institusjonelt førte omleggingen fra TECO til PUMA med seg og hva slags betydning fikk de for arbeidet? Kan en se endringer i tematikken og sakene, eller var fokuset på de samme sakene fortsatt? Endringen ved overgangen til PUMA kan tyde på at OECD hadde som mål å utvikle en felles forvaltningspolitikk. Hvilke ambisjoner hadde OECD med PUMA? Hva som skilte omleggingen og satsningen inn i 1990-årene fra det arbeidet som ble gjort i de foregående periodene, vil være hovedfokuset mitt i dette kapitlet.

Jeg vil også argumentere for at det var i denne fasen New Public Management for alvor ble knyttet til OECD og PUMA sitt arbeid. I siste del av kapitlet vil jeg derfor presentere det teoretiske grunnlaget for NPM. Så vil jeg undersøke hvilke sammenhenger det kan finnes mellom TECO og PUMA sitt arbeid i perioden 1978-1993 i forhold til NPM. Utviklet forholdet mellom teorien og politikken seg utover i perioden? Jeg vil basere meg på informasjon fra en del sentrale aktører i perioden, i tillegg til PUMAs mange publikasjoner og dokumenter fra tidsrommet.

## ***Etableringen av PUMA***

Endringen av TECO til PUMA var ikke bare et ønske fra komiteen og TECO-sekretariatet selv, men hadde støtte både i OECD-sekretariatet og i Rådet, organisasjonens øverste organ.

Dette kom klart til uttrykk i rådsmøtet på ministernivå, som ble avholdt i juni 1989.

Medlemslandene hadde i perioden forut etterspurt et forum for deling av erfaring og kunnskap rundt effektivisering av offentlig sektor, fordi en slik effektivisering så ut til å bidra til økonomisk vekst. Dette økonomiske fokuset for forvaltningspolitikken førte til at TECOs arbeid i mye større grad enn før gled inn i det økonomisk tradisjonelle fokuset OECD hadde hatt og fortsatt hadde. Ministerrådet vedtok på junimøtet at de skulle arbeide for en effektiv forvaltningspolitikk, fordi dette bidro til lav inflasjon, lav arbeidsledighet og en økonomisk effektiv politikk. En kan samtidig argumentere for at dette var den første anerkjennelse TECO fikk for sitt arbeid, sett i et økonomisk perspektiv; ”The Council decision marks, for the first time, a formal collective recognition by governments of the link between public sector performance and the overall performance of the national economy.”<sup>153</sup>

Behovet for de forvaltningspolitiske analysene TECO hadde utført og videreføringen av en forvaltningspolitisk diskusjonsarena ble poengtert i Rådets ministermøte, hvor det ble formulert slik; ”establish sound public budgetary positions and promote efficient public management.”<sup>154</sup> Denne innstillingen la grunnlaget for at Rådet endret Technical Co-operation Committee til Public Management Committee.

TECO-komiteens siste oppgave før den gikk over til å være PUMA, ble derfor å utarbeide et forslag til et mandat for PUMA for de neste fem årene. Grunnlaget for dette mandatet lå i Rådets ønsker for den nye komiteen og naturlig nok i det arbeidet TECO hadde utført i foregående mandatperioder. Hovedpunktene var derfor at PUMA som et forvaltningspolitisk diskusjonsforum og kunnskapsbase skulle arbeide med utfordringer knyttet til politisk effektivisering, effektivisering av statlig styring, bedre service overfor publikum og offentlig sektors rolle i arbeidet for høyere økonomisk vekst.<sup>155</sup> Det nye mandatet til PUMA ble vedtatt av Rådet i juni 1989. Det videre arbeidet tok to veier. Den første besto av hyppig møtevirksomhet mellom høytstående representanter fra landenes sentraladministrasjon, mens

---

<sup>153</sup> Survey of public management developments – 1990, s. 2

<sup>154</sup> 1990: Annual report by the public management committee – 1989, s. 1

<sup>155</sup> 1990: Annual report by the public management committee – 1989, s. 1

den andre var å etablere et forum for innsamling av erfaringer fra de ulike medlemslandene og gjøre komparative analyser av de forskjellige nasjonale forvaltningspolitiske løsningene.

### **1990-tallet: PUMAs aktiviteter**

For første år av mandatperioden, 1990, utarbeidet PUMA-sekretariatet et detaljert forslag til hvilke temaer som skulle diskuteres, hvordan data skulle samles inn og i hvilken form materialet skulle publiseres. Denne arbeidsplanen ble presentert for komiteen i juni 1990 og omfattet flere områder. Det overordnede formålet for komiteens arbeid var ”Monitoring Public Management Developments”, det vil si utviklingen av en informasjonsbase. Dette var, som nevnt tidligere, en systematisk innsamling av informasjon vedrørende utviklingsprosjekter innen forvaltningspolitikk i medlemslandene, som nasjonale representanter leverte til sekretariatet. Informasjonen skulle analyseres med hensyn på å identifisere felles utfordringer og måter å løse utfordringene på, og materialet skulle utgis i en rapport; ”Survey of Public Management Developments in 1989”, en 250-siders lang rapport utarbeidet av sekretariatet, før komiteen skulle godkjenne den. Den såkalte informasjonsbasen skulle inneholde statistiske data for offentlig sektor og forvaltning. I løpet av 1990 ble det gitt ut hele fem forskjellige statistiske rapporter.<sup>156</sup>

PUMAs øvrige aktivitet var konsentrert i åtte områder: ”Management of Policy Making” gjaldt representanter fra regjeringskontorene og beskjeftiget seg med løpet fra politisk planlegging til implementering av politikk. Spesielt fokuserte man her på behovet for kvalifiserte medarbeidere som kunne håndtere problemer og kriser samtidig som en skulle beholde en langsiktig politikk, på hvordan en skulle øke de ansattes kompetanse. Et annet viktig område var ”Budgeting and Management of Public Expenditure”, som tok for seg budsjettssystemene. Møtevirksomheten på dette feltet hadde pågått i lang tid allerede, og her ble det drevet et utstrakt samarbeid med budsjett- og finansministerier, ettersom det var medlemslandenes ”Senior Budget Officials” som møtte i denne arbeidsgruppa. Det tredje området, ”Market Mechanisms and Public Services”, ble foreløpig nedprioritert fordi det ble gjort kutt i PUMAs budsjett for 1990, og prosjektet ble dermed midlertidig satt på vent. For øvrig opprettholdt PUMA et høyt aktivitetsnivå, med arrangement av flere workshops for ”Regulatory Review and Reform” i løpet av 1990, samt oppretting av ekspertpanel for ”Management of Human Resources”, hvor formålet var å fremme utvikling av mer fleksible

---

<sup>156</sup> Status of activities in 1990, Paris, 5<sup>th</sup> June, 1990, s. 1

systemer for personalhåndtering, for å bidra til økt produktivitet og effektivisering innen offentlig administrasjon.<sup>157</sup> Det siste arbeidsområdet som er verdt å nevne var ”Management of Information Technology”. Formålet her var å se på hvordan IT på best mulig måte kunne bidra til moderniseringen av offentlig sektor, og på organisatorisk tilpasning for å utnytte potensialet i teknologien på en bedre måte. På dette feltet ble det også holdt et ekspertmøte i løpet av høsten 1990, samt arbeidsgrupper på våren for å kartlegge bruken IT i medlemslandenes administrasjoner, og hvilke utfordringer de selv stod ovenfor. Også her ble det gjort innsamling av statistikk med tanke på komparative analyser.<sup>158</sup>

### **Analyse på et høyere nivå**

Med den årlige surveyen for 1990, viste PUMA at de etablerte en ny standard som overgikk de tidligere undersøkelsene. De foregående undersøkelsene hadde utviklet seg utover 1980-tallet, både analysemessig og i lengde, men fra og med 1990 ble det nå gjort en del forbedringer. En sentral endring var at rapportene fra nå av ble publisert for allmennheten, mens de tidligere rapportene kun sirkulerte til de representantene i TECO og innen de aktuelle deler av regjering og forvaltning.<sup>159</sup> Undersøkelsen inneholdt nå data fra 22 av medlemslandene. Introduksjonskapittelet, som inneholdt en samlet analyse for alle medlemslandene sett under ett, var nå utvidet betraktelig, og ga dermed en mer fullstendig analyse enn tidligere år. Rapporten var også utvidet med to tilleggskapitler, for å gi et større referansegrunnlag for leserne. Det første tilleggskapittelet ga statistikk på størrelse og trender i medlemslandenes offentlige sektor. Det andre tilleggskapittelet ga informasjon i tabells form om ”institutional responsibilities” i forhold til forvaltningspolitiske endringer. Det ble innledningsvis konkludert med at undersøkelsen viste at alle medlemslandene på dette tidspunktet arbeidet aktivt for forbedringer i offentlig sektor og hadde dette som et langsiktig mål. Likevel fantes det store forskjellinger mellom landene i forhold til hvordan en ville løse utfordringene og hvor mye ressurser en satte inn i arbeidet.<sup>160</sup>

Rapporten slo fast at det uansett så ut til å være de samme utfordringene som styresmaktene i medlemslandene stod ovenfor. For det første var alle landene innforstått med at forbedringer i

---

<sup>157</sup> Status of activities in 1990, Paris, 5<sup>th</sup> June, 1990, s. 3

<sup>158</sup> Status of activities in 1990, Paris, 5<sup>th</sup> June, 1990, s. 4

<sup>159</sup> Publikasjonene var ikke lenger kun et dokument fra PUMAs sekretariat, men ble nå trykt i bokform hos OECD.

<sup>160</sup> Survey of public management developments, Paris, 26<sup>th</sup> April, 1990, s. i



forvaltningspolitikken var en sentral del i de strukturelle endringene som måtte til for å oppnå en bedre økonomisk situasjon. Det virket også å være stor enighet blant landene om at det var nødvendig med radikale endringer i ”kulturen” innen offentlig administrasjon dersom en skulle oppnå høyere grad av effektivitet i offentlig sektor. Et slikt bilde tegnet i alle fall PUMA ut fra tilbakemeldingene landene hadde gitt. Derfor måtte det offentlige byråkratiet omstille seg til en mer resultatorientert organisasjon, en løsning det også var stor enighet om blant medlemslandene.<sup>161</sup> I den generelle analysedelen er PUMAs hovedaktivitetsområder tatt for seg og analysert ut i fra de dataene fra landene, hvor likhetstrekk er poengtert og enkeltlands positive tiltak er framhevet. Etter den generelle delen kommer den en gjennomgang av hver enkelt land sin utvikling. Her har man satt opp målsetninger for forvaltningspolitikken, hvilke prioriteringer som ble lagt til grunn, og gjennomgang av PUMAs aktivitetsområder. Totalt sett er rapporten grundig og gir et mye mer solid grunnlag enn tidligere for å kunne gi komparative analyser av forvaltningspolitikken i OECD-landene.

### **Formelt eller uformelt?**

PUMAs økte innsats på forvaltningspolitikken ga ikke bare utslag i rapporterings- og analysevirksomheten. Det var også tilbakemeldinger fra mange delegater om at det var sterkt ønskelig med hyppigere møtevirksomhet, for å treffe kolleger på samme fagfelt til diskusjon. Fra og med høsten 1990 satte derfor sekretariatet i gang med utvidet møtevirksomhet rundt komitémøtene. Her ble det arrangert mer uformelle arbeidsgrupper innimellom komiteens møtetider, slik at en fikk bedre anledning til å snakke med kolleger om tema enn måtte ønske, og med hvem enn måtte ønske.

Overgangen fra TECO til PUMA bød også på utfordringer for den nye komiteen og sekretariatet. PUMA skulle utvikle sin egen nye rolle som forvaltningspolitisk aktør. Byrået i PUMA så det klart som en utfordring at komiteen hadde flere ulike roller som kunne være vanskelig å forene. Først var det rollen som skaper av et nettverk av kontakter og et forum for uveksling av erfaring og informasjon, en rolle som påkrevde en mer uformell stil. I motsetning til denne sto rollen som politisk aktør og beslutningstaker, hvor det var tradisjon for at representantene inntok rollen som ”forsvarer” av sitt eget land.<sup>162</sup> I tillegg skulle komiteen inneha en funksjon hvor de kunne sende politiske budskap til medlemsland og andre

---

<sup>161</sup> Survey of public management developments, Paris, 26<sup>th</sup> April, 1990, s. 1

<sup>162</sup> Report of Bureau Meeting held on Wednesday 19<sup>th</sup> September 1990, s. 1



del av OECD, i denne funksjonen måtte en balansere mellom det formelle og uformelle. Dersom råd og anbefalinger skulle tas på alvor, måtte de uttrykkes formelt, for eksempel gjennom offentlige dokumenter, men for å føre en åpen og konstruktiv diskusjon, burde settingen være mer uformell. Byrået ønsket derfor å trekke opp noen retningslinjer for hvilke fora som egnet seg for mer uformelle samtaler, og hvor det burde være mer formelt. Mens arbeidsgrupper, mindre seminarer, besøk av eksperter og andre mindre møter burde holdes på et uformelt nivå, mente Byrået det var ønskelig at selve komitémøtene var arenaen for en mer formell tone. Komitémøtene burde da være vel forberedt og ha klare målsetninger i forkant.<sup>163</sup>

## **PUMA tar form**

Formingen av PUMA bød helt klart på utfordringer for komiteen, men grunnlaget fra TECO-tiden gjorde likevel sitt til at komiteens oppgaver og arbeid raskt ble formalisert. I det andre året av den nye mandatperioden var det tydelig å se at malen var lagt for både aktiviteter og publikasjoner. Som året før presenterte sekretariatet i 1991 en status over aktiviteter.<sup>164</sup> Her var det igjen lett å finne fram til de ulike aktivitetsfeltene, og hva som var hovedfokuset for komiteen. Fjorårets survey ble utgangspunkt for en oppdatert versjon; ”Public Management Developments – Update 1991”, mens hovedaktiviteten for 1991 var den såkalte informasjonsbasen. Informasjonsbasen var foreslått opprettet allerede året før, men responsen fra medlemmene i komiteen hadde ikke vært så entusiastisk da. Byrået mente dette kunne skyldes uklarheter rundt hva som var formålet med basen og hva den kunne brukes til. I løpet av høsten 1990 arbeidet Byrået med å presentere en klarere skisse av hva informasjonsbasen skulle være, og tilbakemeldingen denne gangen var mye mer positiv.<sup>165</sup> Byrået framhevet at formålet med informasjonsbasen skulle være at informasjonen var orientert mot brukerne, altså politikerne, og ikke statistikere. Utgangspunktet for informasjonsbasen skulle være surveyen om forvaltningspolitisk utvikling, som skulle lanseres hvert tredje år, samt årlige oppdateringer. Her skulle landprofilene (”country profiles”), altså gjennomgangen av hvert enkelt medlemsland, stå for en sentral del av den samlede statistikken.<sup>166</sup> Oppdateringene var dermed et tillegg til surveyene, og var ikke like omfattende som hovedsurveyen. Formålet med oppdateringene var å skissere endringene i forvaltningen som hadde funnet sted i løpet av det siste året.

---

<sup>163</sup> Report of Bureau Meeting held on Wednesday 19<sup>th</sup> September 1990, s. 2

<sup>164</sup> Status of Activities in 1991, Paris, 18<sup>th</sup> September 1991

<sup>165</sup> Report of Bureau Meeting held on Wednesday 19<sup>th</sup> September 1990, s. 3

<sup>166</sup> Status of Activities in 1991, Paris, 18<sup>th</sup> September 1991, s. 3

Informasjonsbasen fikk navnet ”Register of Knowledge Based Systems in Public Management in OECD Member Countries” og initiert opprettet i juli 1991.<sup>167</sup> Alle medlemslandene ble da bedt om levere den ønskede informasjonen til sekretariatet og samtidig opprette en kontaktperson for sitt land, som skulle ha ansvar for oppdatering av informasjonen og holde korrespondansen med sekretariatet. Sekretariatets rolle skulle være å samle inn dataene og presentere dem i et format som komiteen hadde gått god for, for så å publisere en samlet framstilling for medlemslandene.<sup>168</sup> Dermed var det blitt etablert en kunnskapsbase om forvaltningspolitikk hos OECD.

Under rådets møte på ministernivå i juni 1991 ble det igjen påpekt hvor sentral rolle forvaltningspolitikken spilte i forhold til den øvrige økonomiske politikken i OECD-landene.<sup>169</sup> Ministermøtet fokuserte også på at medlemslandenes regjeringer i denne perioden ble utsatt for økende press både når det gjaldt offentlige utgifter, effektivitetskrav til offentlig sektor, og samtidig et krav om at offentlig sektor skulle bidra til den økonomiske veksten som medlemslandene mente var nødvendig. I tillegg kom forventningene om en mer serviceorientert forvaltning og en mer kostnadseffektiv vei for finansiering og utføring av det offentliges tjenester ovenfor publikum.<sup>170</sup> Det ble også talt varmt for større innslag av privat virksomhet i løsningen av offentlige oppgaver, og at privatisering og refordeling av oppgavene mellom det offentlige og private ville vært økonomisk gunstig. Ministermøtet slo dette fast i sin uttalelse; ”The respective strengths of the public and private sectors must be combined to that end.”<sup>171</sup> Etter forespørsel fra Rådet hadde PUMA utarbeidet en rapport som ble utgitt i 1991, ”Serving the Economy Better”, som analyserte forholdet mellom forvaltningspolitiske reformer og andre strukturelle endringer, og som diskuterte ressursutnyttning, kostnadseffektivisering og privatisering som tiltak for en mer økonomisk offentlig forvaltning. Ministermøtets fokus på forvaltningspolitikk og ikke minst de analyser PUMA gjorde på henvendelse fra Rådet viser en økt oppmerksomhet og anerkjennelse for det forvaltningspolitiske arbeidet PUMA stod i spissen for.

---

<sup>167</sup> Register of Knowledge based Systems in Public Management in OECD Countries, Paris 4 November 1991, s. 2

<sup>168</sup> Register of Knowledge based Systems in Public Management in OECD Countries, Paris 4 November 1991, s. 2

<sup>169</sup> Meeting of the Council at Ministerial Level in June 1991, OECD Paris 1992, s. 153

<sup>170</sup> Activities of OECD in 1991, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1992, s. 129

<sup>171</sup> Activities of OECD in 1991, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1992, s. 129

I de første årene på 1990-tallet var det helt klart "Public Management Developments"-surveyene som var det mest sentrale i PUMAs arbeid. Undersøkelsene var mer omfattende enn de som var gjort tidligere, og de omfattet nå alle medlemslandene. Undersøkelsene gjort på 1980-tallet omfattet ikke alltid alle landene i organisasjonen. Det kan også se ut til at det i denne perioden på 1990-tallet hadde funnet sted en gradvis endring i tematikken for PUMA. TECO hadde vært innom mange ulike saksfelt i de to foregående mandatperiodene, men noen temaer var nå ikke like framtreddende. Dette gjaldt for eksempel "Citizen-Administration Relations", om forholdet mellom forvaltningen og publikum. Her ble det gjort flere undersøkelser midt på 1980-tallet om dette forholdet og hvordan den tjenesteytende forvaltningen best kunne fungere.

De saksfeltene som nå var mer framtreddende var "Performance Management", eller "Performance Measurement". Både i 1991 og 1992 var dette på agendaen for komiteen. PUMA påpekte selv at dette ikke var et nytt saksfelt,<sup>172</sup> og at det i mange år var diskutert hvordan en skulle kunne evaluere og måle resultater i offentlig sektor. I komiteens framstilling ble det pekt på at det likevel ikke fantes noen godt utviklede metoder for å måle prestasjonene til det offentlige, og at en derfor framover burde arbeide med utviklingen av dette.<sup>173</sup> Av andre saker som var på dagsorden i 1992 var informasjonsteknologi også et viktig punkt.<sup>174</sup> Utfordringene her var store for den forvaltningspolitiske ledelsen, ettersom teknologien stadig utviklet seg og at en måtte fornye seg kontinuerlig. I tillegg var det et problem at det var store kostnader med innføringen av ny teknologi, og at dette kom i en periode der en var opptatt av å kutte kostnader i offentlig sektor.<sup>175</sup> Et siste viktig saksfelt i denne perioden var arbeid med "Structural Adjustment". Arbeidet med strukturelle reformer stod sentralt både i PUMA og i de fleste medlemslandene, herunder Norge.<sup>176</sup>

Oppgavene slik de framstår i PUMA i denne perioden var sterkt influert av ideer fra New Public Management, men påvirkningen av NPM må kunne sies å ha vært framtreddende også i periodene forut.

---

<sup>172</sup> Performance Management, Paris, 19<sup>th</sup> February, 1992, s. 3

<sup>173</sup> Performance Management, Paris, 19<sup>th</sup> February, 1992, s. 3

<sup>174</sup> Information Technology in Government – Management Challenges, Paris, 10<sup>th</sup> September, 1992

<sup>175</sup> Information Technology in Government – Management Challenges, Paris, 10<sup>th</sup> September, 1992, s. 4

<sup>176</sup> Structural Adjustment: Contribution of Public Sector Management Reforms, Paris, 18<sup>th</sup> September, 1992

## **Framveksten av New Public Management**

Den reformbølgen som offentlig sektor i mange land gikk igjennom fra starten av 1980-tallet og utover 1990-tallet har i stor grad vært karakterisert som New Public Management (NPM). NPM sitt hovedformål har vært å oppnå større effektivitet i offentlig sektor. Som tidligere vist fant framveksten av disse reformideene fant sted i den perioden hvor OECD-landene ble opptatt av økonomisering og effektivisering av offentlig sektor, og blant statsvitere generelt har framveksten av NPM blitt knyttet til organisasjonen OECD, noe for eksempel Tom Christensen og Per Læg Reid underbygger; ”NPM has its origins in certain Anglo-Saxon countries and international organisations, like the Organisation for Economic Co-operation Development (OECD).”<sup>177</sup> Hva er så NPM og hvordan kan det ses i sammenheng med det forvaltningspolitiske arbeidet i OECD fra slutten av 1970-tallet og utover? Det er mange ulike karakteristikk av hva NPM er, men jeg velger å basere min fremstilling her på hva Christensen og Læg Reid har skrevet. Begrunnelsen for det er at deres framstilling er av nyere dato og at de samtidig i stor grad gir sin oppsummering av NPM i lys av hva andre tidligere har skrevet.

## **Innholdet i New Public Management**

New Public Management kan karakteriseres som en samlebetegnelse for metoder som har til hensikt å effektivisere offentlige sektor. Disse metodene har hentet inspirasjon fra det private næringsliv og bedriftsøkonomisk tenkning, og forkjemperne mener at det offentliges ressurser vil bli bedre utnyttet gjennom innføring av mer markedsrettede mekanismer og tiltak. NPM består av mange forskjellige ideer og metoder, slik Per Læg Reid og Tom Christensen påpeker:

*”Det er åpenbart [...] at NPM ikke er noen enhetlig reformbevegelse, i den forstand at mange av reformelementene peker i ulike retninger, og det er spenninger og inkonsistenser mellom dem. Bak et overordnet fokus mot økonomiske hensyn skjuler det seg en hybrid som prøver å oppnå både mer kontroll og mer autonomi med utgangspunkt i ulike teoritradisjoner.”*<sup>178</sup>

Christensen og Læg Reid angir de viktigste elementene i NPM til å være<sup>179</sup>:

---

<sup>177</sup> Christensen og Læg Reid 2002, s. 2

<sup>178</sup> Christensen og Læg Reid 2001, s. 69

<sup>179</sup> Kursivmarkeringen av uttrykkene i punktlista er foretatt av meg. Hensikten er å trekke ut sentrale begreper, for å kunne sammenligne kategoriene og uttrykkene med begrepsbruken i TECO/PUMA.

- ”Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder *fristilling* og endring i tilknytningsformer.
- Vekt på en profesjonell, *management-orientert ledelse* i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for managere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt.
- *Mål- og resultatstyring* med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Endring i *personalpolitikken*, med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse.
- Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedsliknende arrangementer, herunder skille mellom dem som produserer og bestiller tjenester, ”contracting-out”, og *del- og hel-privatisering*.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, *brugerstyring* og *tjenesteyting*.
- *Kostnadsrett og budsjett disiplin.*<sup>180</sup>

## Utviklingen av New Public Management i OECD

Utviklingen av NPM er, som allerede nevnt, av mange sterkt knyttet til OECD. I sin artikkel ”The ”New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme” innleder Christopher Hood med å si at det var endringer i en rekke OECD-lands offentlige sektorer som stod sentralt i framveksten av NPM.<sup>181</sup> Nedenfor vil jeg forsøke å spore utviklingen av NPM over tid innen OECD fra slutten av 1970-årene. Når kom de forskjellige elementene av NPM inn i OECDs arbeid? Når kan vi si at NPM foreligger ”ferdig utviklet”?

Rapporten for TECOs arbeid fra 1977 presiserte økt fokus på ”public management” og ”public administration” generelt, men gikk ikke nærmere inn på hvilke felt under disse som en ville jobbe mer med. Dette kom imidlertid tydeligere fram allerede året etter, da det under punktet offentlig styring ble presisert hvilke utfordringer de fleste OECD-landene stod ovenfor på dette tidspunktet. Her var blant annet personal- og budsjettpolitikk to elementer som ble satt på den videre agenda.<sup>182</sup> Allerede i 1977 kan altså vi se spor av NPM både i forhold til begrepsbruk som *public management* og *public administration*, og i temavalg som *personal- og budsjettpolitikk*.

<sup>180</sup> Christensen og Lægveid 2001, s. 68

<sup>181</sup> Hood 1995, s. 93-109

<sup>182</sup> Report on the Co-operative Action Programme for 1978, Paris, 26<sup>th</sup> February, 1979, s. 16

I 1979 ble det i forbindelse med det nye femårsmandatet for TECO utarbeidet et spesialprogram (Cooperative Action Programme) om forbedringer i sentraladministrasjonen den viktigste saken. Dette var også temaet under symposiet som ble holdt i Madrid det året.<sup>183</sup> I tillegg til sentraladministrasjonens utvikling ble også tre mer overordnede tema diskutert. Disse temaene var deltagelse, privatisering og desentralisering, og bidraget i diskusjonen rundt dette fikk nærmest umiddelbar effekt. Vertslandet Spania sitt pågående arbeid med ny grunnlov var i full gang, og det lot seg direkte inspirere av hva andre OECD-land hadde satt i gang av arbeid innen desentralisering av offentlig administrasjon i utarbeidelsen av denne.<sup>184</sup> Ved å studere dokumentene knyttet til TECOs femårsmandat fra 1979 og de påfølgende diskusjonene, vil en kunne se at begreper som tydelig er inspirert av NPM ideer som *privatisering*, *serviceorientering* og *brukerstyring*, opptrer stadig oftere i dokumentene, slik det kan avleses i komiteens arbeidsområder for 1980.

Som et svar på de fleste medlemslandenes problemer med økte offentlige, ble det under TECOs arbeidsområde "Joint Activity on Public Management Improvement" for 1980, ble det vedtatt at det under arbeidsprogrammet "Joint Activity on Public Management Improvement" skulle iverksettes tre prosjekter. Det første var "Implementation of Administrative Change", hvor analyse av alternative løsninger på problemene knyttet til administrative reformer var hovedfokus. Det andre prosjektet var "Public Personnel Policies", ettersom en vellykket personalpolitikk ble sett på som en avgjørende faktor for å lykkes med de administrative reformene. Her var management-styrt ledelse, økt produktivitet og jobbmobilitet felt en ønsket å analysere nærmere. "Resource Allocation and Control" var siste prosjektfelt, der budsjettstyring og måling av effekt inngikk som sentrale elementer.<sup>185</sup>

For programmet til TECO i årene 1983 og 1984, ble arbeidet til en viss grad omorganisert, og nå delt inn i fire hovedområder. Her var *effektiviseringsideene* fra NPM, som forbedringer i produktivitet og ressursstyring i offentlig sektor et viktig felt. Et annet felt komiteen ønsket økt fokus på var å skape mer effektive forhold mellom sentral- og lokaladministrasjon, mellom staten som tjenesteyter og borgerne som brukere, og også forholdet mellom staten og privat sektor. Her kom det klart fram at brukerstyring og tjenesteyting var en viktig sak, og

---

<sup>183</sup> "Managing Change in the Public Administration"

<sup>184</sup> Activities of OECD in 1979, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1980, s. 92

<sup>185</sup> Co-operative Action Programme for 1980, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1979, s. 10

også privatisering ble sett på som et nødvendig tiltak å fremme.<sup>186</sup> Igjen ser vi spor etter NPM i form av begreper og ideer som *del- og hel-privatisering*, *serviceorientering* og *servicekvalitet*.

Disse saksområdene ble også dratt med i det nye mandatet, som ble vedtatt i 1984. I mandatet var også forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene et hovedtema, og også kostnadskutt og budsjettdisiplin var viktige områder. Mandatet ønsket også fokus på hvordan det administrative apparatet på best mulig måte skulle iverksette de politiske målsetningene som ble vedtatt.<sup>187</sup> I oppsummeringen av komiteens arbeid for 1985 var en sak det ble lagt mye vekt ”Forholdet mellom borgerne og administrasjonen”. Her var ansvarlighet og service ovenfor borgerne, som ble omtalt som klienter, sett på som avgjørende for at offentlig tjenesteytende sektor skulle fungere tilfredsstillende.<sup>188</sup> Dette NPM-inspirerte fokuset ser en også tydelig gjennom sekretariatets publisering av rapporter fra TECO, hvor de to viktigste i 1987 var ”Administration as Service – The Public as Client” og ”The Control and Management of Government Expenditure”.

## **Overgangen til PUMA – mer NPM?**

Med overgangen fra TECO til PUMA i 1989 kom det nye mandatet som viser at OECD var blitt enda mer opptatt av den offentlige sektors rolle. Formålet for PUMA sitt arbeid skulle ifølge mandatet nettopp være å hjelpe medlemslandene med å effektivisere offentlige institusjoner, og skape større fleksibilitet og ansvarlighet i offentlig sektor for å bidra til økonomisk vekst. Virkemidlene som ble introdusert og drøftet må i hovedsak betegnes som NPM inspirerte ideer, slik de tre hovedinteresseområdene tydelig viser. Det første skulle være ”Effectiveness and efficiency of the machinery of government”, hvor forholdet til private næringsdrivende og offentlig tjenesteyting var sentralt. Det andre feltet, ”Formulation and coordination of government policy”, var viet til å undersøke effektene av globalisering og hvilke utslag dette fikk for medlemslandenes forvaltningspolitikk. ”Budgeting and management of public sector resources” var det siste området, hvor brukerstyring og bruk av budsjettstyring var viktig.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Co-operative Action Programme for 1984, Paris 19<sup>th</sup> September, 1983, s. 2

<sup>187</sup> Activities of the OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985, s. 71

<sup>188</sup> Activities of the OECD in 1985, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1986, s. 77

<sup>189</sup> Activities of the OECD in 1989, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1990, s. 93



I omtalen av PUMAs aktiviteter for 1990 var en av prioritene for arbeidet en utredning rundt hvordan markedsmekanismer kunne bidra til en effektivisering av offentlig sektor. Her ser vi altså hvordan ideer som fristilling og markedsstyring kommer inn som ideologiske tankegods og i form av begreper. Dette innslaget ser ikke ut til å ha vært nevnt i PUMA eller TECO sitt arbeid tidligere, og var tydeligvis et område innen NPM som gjorde seg gjeldende så sent som rundt 1990.<sup>190</sup> Begrepet "Human Resource Management" (HRM), som er et personalpolitisk perspektiv i NPM, ble også for første gang lansert med introduksjonen av det nye mandatet og PUMA. Dette feltet ser ut til å bygge på det som tidligere ble omtalt som personalpolitikk, men fikk etter hvert en mer omfattende betydning, og HRM har siden denne introduksjonen befestet seg som et viktig felt, både for OECD og innen NPM generelt.<sup>191</sup>

## Hvordan kan utviklingen karakteriseres?

Ut fra den utviklingen av interessefelt i saker en kan lese i TECO og PUMA sine dokumenter, kan en se en utvikling og opptrapping i omfanget av ideer og begreper som kan knyttes til New Public Management, slik Christensen og Lægneid definerer som de viktigste elementene i NPM.<sup>192</sup> Den økonomisk vanskelig situasjonen medlemslandene stod ovenfor på slutten av 1970-tallet ga en tydelig interesse for *kostnadskutt* og *budsjettdisiplin* i forvaltningen, men også *personalpolitikk* var tidlig en viktig sak for TECO. Med symposiet i Madrid i 1979 ble den videre dagsorden i stor grad satt, og her var det sentraladministrasjon, med *service*, *brakerstyring* og *tjenesteyting* som ble fokuset. *Privatisering* og *desentralisering* ble også diskutert, og forholdet mellom forvaltningen og privat sektor har også blitt viet oppmerksomhet. Mye av tematikken i TECO sitt arbeid kan en altså knytte til NPM og mange av ideene ble relativt tidlig diskutert, men har utviklet seg og blitt mer komplisert utover i 1980-årene. Med overgangen fra TECO til PUMA ble det et økt fokus på forvaltningspolitikk, og som presentasjonen har vist var denne forvaltningspolitikken sterkt inspirert av NPM ideer. Som en oppsummering kan en si at det i OECD var en oppfatning om at NPM var løsningen på medlemslandenes økte offentlige utgifter og påfølgende økonomiske problemer. Slik dokumentene viser, spilte OECD i perioden 1978 til 1993 en aktiv rolle i å spre og utvikle ideer fra NPM til medlemslandene. Ettersom NPM vokste fram parallelt med utviklingen av forvaltningspolitikken i OECD, må en kunne si at forvaltningspolitikken ble et redskap for

---

<sup>190</sup> Activities of the OECD in 1990, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1991, s. 105

<sup>191</sup> Activities of the OECD in 1990, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1991, s. 107

<sup>192</sup> Christensen og Lægneid 2001, s. 69



spredning av NPM ideer, samtidig som NPM ideen ble en slags begrunnelse for framveksten av forvaltningspolitikken i OECD i denne perioden.

## Kapittel 7: Norges rolle som medlem av OECD

Norge har helt siden starten av OECD i 1961, og i OEEC fra 1948, vært et aktiv medlem i organisasjonen. For en liten nasjon som Norge har internasjonale samarbeidsforum og organisasjoner som OECD vært en viktig arena, både for å kunne bli hørt og motta erfaringer fra andre land.

I dette kapitlet vil jeg se på hvordan Norge har engasjert seg, og dermed bidratt, i OECD, og spesielt Norges rolle i TECO/PUMA, i perioden fra slutten av 1970-tallet og fram til starten av 1990-årene. Hvordan har de norske representantene i OECD og TECO/PUMA agert? Jeg vil gi et bilde av hvordan interaksjonen mellom organisasjonen og Norge som medlemsland har vært og i hvilken grad Norge har hatt innflytelse på utviklingen av forvaltningspolitikken i OECD.

Det er i flere sammenhenger blitt gitt karakteristikk av Norges utbytte av OECD, og i hvilken grad Norge har fulgt opp de politiske anbefalingene OECD har gitt.<sup>193</sup> Ut fra det kildematerialet jeg har hatt tilgjengelig vil jeg også vurdere dette forholdet. Hva ser det ut til at Norge har gjort med de anbefalinger og råd som OECD har gitt i forvaltningspolitikken? I hvilken grad kan en si at den forvaltningspolitikken som utviklet seg på 1980-tallet og tidlig i 1990-årene i Norge var påvirket av TECO sitt arbeid? Jeg velger å se på det forvaltningspolitiske arbeidet i OECD i lys av den overordnede økonomiske politikken i organisasjonen. Forvaltningspolitikken kan dermed forstås som et virkemiddel for å oppnå økonomisk utvikling.

Grunnlaget for denne framstillingen vil være dokumenter fra OECDs arkiv og noe fra norsk side, sammen med informasjon fra sentrale aktører i denne perioden.

### ***Norge - et aktivt medlemsland?***

Da OEEC ble opprettet i 1948, som en organisasjon for å distribuere Marshallhjelpen til de europeiske mottakerlandene, var Norge blant de 16 medlemslandene. Utover i 1950-årene var OEEC sine ordinære oppgaver med Marshallhjelpen å anse som slutført, men

---

<sup>193</sup> Lind 1999

organisasjonens rolle som et europeisk økonomisk samordnings- og rådgivningsforum var en samstemt om at burde videreføres. Dermed ble OECD dannet i 1961, og de 16 opprinnelige medlemslandene fikk selskap av USA og Canada. For Norges del kunne det se ut til at et slikt type samarbeid passet godt i dette tidsrommet. Per Kleppe karakteriserte stemningen i Norge til å være avmålt i forhold til ytterligere europeisk samarbeid, slik som EEC tok initiativ til. ”I Europa var man [i Norge] fornøyd med det ikke altfor forpliktende samarbeidet i OEEC (nå OECD) og diskusjonene i Europarådet.”<sup>194</sup> Med en slik holdning til øvrig europeisk samarbeid, vil det være naturlig å tro at de organisasjonene en var engasjert i ble desto viktigere. Som europeisk møteplass kan det virke som at OECD var viktig for Norge.

Både Per Kleppe og Bjørn Skogstad Aamo mener at Norge på 1970-tallet førte en økonomisk politikk som samsvarte med anbefalingene til OECD. ”Norge fulgte rådene fra OECD i perioden 1974-1978, sammen med Sverige og Østerrike. Det er derfor kanskje ikke så rart at OECDs rapporter om Norge var meget positive helt fram til 1977” uttaler Per Kleppe.<sup>195</sup> Skogstad Aamo sier seg enig i denne karakteristikken, men peker likevel på at Norge ikke slavisk fulgte OECD sine råd.<sup>196</sup> Da en i OECD bestemte seg for at den motkonjunkturpolitikken en hittil hadde anbefalt slo feil, var Norge allerede i gang med å stramme inn politikken. ”OECD: Guden som sviker”<sup>197</sup> er karakteristikken Skogstad Aamo ga av OECD i dette tidsrommet. Prognosene fra OECD slo feil, og rådene fra sekretariatet om etterspørselsstimulans i økonomien ble fra ca. 1976-1977 ikke lenger fulgt opp av de store medlemslandene i OECD. Også Norge endret tiltakene sine i den økonomiske politikken, og dette skjedde før OECD snudde i sin politikk.<sup>198</sup>

Et tilsvarende bilde tegner også flere av de norske aktørene som var involvert i OECD i dette tidsrommet. Norge deltok ivrig i OECD sin møtevirksomhet ved hovedkvarteret i Paris og bidro med medarbeidere til sekretariatet i organisasjonen. Det beste eksempelet på norske medarbeidere er Kjell Andersen, som med over 50 års fartstid i organisasjonen er for et unikum å regne for OECD, så vel som for Norge.<sup>199</sup> Andersen karakteriserer Norge som et

---

<sup>194</sup> Kleppe 2003, s.197

<sup>195</sup> Kleppe 2003, s. 319

<sup>196</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Bjørn Skogstad Aamo*, 21.12.06

<sup>197</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Bjørn Skogstad Aamo*, 21.12.06. Framstilt i foredragsnotater av Aamo, blant annet i Power-point-notater fra ”Idémøte om Finansdepartementets historie 20. september 2006”, ved Bjørn Skogstad Aamo.

<sup>198</sup> Kleppe 2003, s. 319, og Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Bjørn Skogstad Aamo*, 21.12.06

<sup>199</sup> Kjell Andersen startet allerede å arbeide i 1954 i daværende OEEC, var med på overgangen til OECD, og gikk gradene i Economic Departments, hvor han i mange år var direktør i avdelingen *Country Studies and*

ivrig og aktivt medlem av organisasjonen, og mener at et lite land som Norge, i periferien av Europa, har hatt behov for å kunne dra lærdom og kunnskap av OECD og de andre medlemslandene. I tillegg bygger han opp under et inntrykk av Norge som et samarbeidsvillig land, og påpeker at Norge helt siden organisasjonens begynnelse har vært aktiv deltakende.

”Vi har lange tradisjoner der med dyktige delegerte og meget interesserte delegerte,” forteller Andersen<sup>200</sup>, og nevner tidligere sentralbanksjef Getz Wold og tidligere finansråd Eivind Erichsen som sentrale bidragsyttere i ulike komiteer innen det økonomiske arbeidet i OECD. Andersen mener også at dyktighet kombinert med engasjement gjorde at Norge har hatt flere viktige posisjoner i ulike komiteer og i organisasjonen generelt. Eivind Erichsen var i flere år direktør i Economics Department, og også formann for den viktige ”working party nr. 1”, som diskuterte strukturproblemer i økonomien. Denne formannsrollen hadde også Per Schreiner og Hermod Skånland.<sup>201</sup> I tillegg til Kjell Andersen selv, må Thorvald Moe ses på som en av de viktigste norske aktørene i OECD. Som norsk OECD-ambassadør fra 1986 til 1989 og ikke minst visegeneralsekretær i OECD fra 1998 til 2000 har han hatt stor innflytelse både på organisasjonen og på Norges rolle.<sup>202</sup> At et lite land som Norge innehadde flere viktige posisjoner vitner om at en hadde både den faglige kompetansen og engasjementet som var påkrevd for å oppnå dette. Dette er altså allment om deltagelsen i OECD og primært på det økonomiskpolitiske feltet. Det var likevel viktig fordi det skapte en tradisjon for aktiv deltakelse og utvikling av kunnskap, som kunne overføres til arbeidet på det forvaltningspolitiske området.

### ***Hva sier dokumentene om Norges innsats?***

Dokumentmaterialet fra TECO og PUMA i perioden 1978-1993 er omfattende, og det er interessant å lete etter hvilke spor Norge har etterlatt seg i dette materialet. Dokumentene fra TECO og PUMA omfatter referat og sammendrag av komitémøter, foredrag og oppsummering av diskusjoner eller analyser av forvaltningspolitiske temaer. De aller fleste dokumentene går lite inn på de enkelte medlemslandene, men diskuterer temaene i mer generell form. I en del tilfeller blir likevel enkeltland nevnt. Dette kan være dokumenter der

---

*Economic Prospects Branch.* Ved pensjonsalder gikk han i 1988 over som spesialrådgiver for den norske OECD-delegasjonen, hvor han arbeidet fram til våren 2006.

<sup>200</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen*, 30.01.06

<sup>201</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen*, 30.01.06

<sup>202</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Thorvald Moe*, 29.08.06

det refereres til resultater av studier og analyser gjort av enkeltland eller et utvalg medlemsland, som har vært vanlig prosedyre hos TECO og PUMA i denne perioden. I tillegg finnes det dokumenter fra komitémøter der medlemslandenes representanter har kommet med sine synspunkter ovenfor komiteen. En siste type dokumenter hvor medlemslandene uttaler seg er såkalte nasjonale bidrag ("National Contribution"), hvor alle eller utvalgte medlemsland har levert rapporter på bestemte temaer.

Det er i de to siste kategorier dokumenter Norge har gjort seg gjeldende, ut i fra de spor en kan finne. I forbindelse med arbeidsprogrammet "Joint Activity on Public Management Improvement – Administrative Innovations" leverte Norge i april 1981 en utredning av norske styringsforhold til TECO-komiteen. Norges bidrag var en del av serien "Aids to Policy Makers", hvor utvalgte land og eksperter bidro med analyser og rapporter på det bestemte feltet. Det norske bidraget hadde tittelen "Top Policy Advice Units in Norway" og var skrevet av daværende byråsjef i Planleggingssekretariatet, Tor Saglie.<sup>203</sup> Saglie var en sentral aktør i utformingen av norsk forvaltningspolitikk på 1980-tallet og var blant de viktigste personene i utformingen av Moderniseringsprogrammet.<sup>204</sup> Rapporten beskrev hvordan den norske sentraladministrasjonen var bygget opp og hadde utviklet seg i etterkrigstiden. Den beskrev også hvilken rolle statsrådene og deres departementer hadde og hvordan regjeringens politikk ble samordnet. En sentral del av rapporten var framstillingen av opprettelsen av det nevnte Planleggingssekretariatet. Dette var av den daværende Arbeiderpartiregjeringen opprettet 1. januar 1980, og fikk sin egen statsråd i avtroppende finansminister Per Kleppe, mens Gudmund Hernes ble statssekretær. Planleggingssekretariatet bestod i hovedsak av folk fra Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet.<sup>205</sup> I Saglies rapport ble Planleggingssekretariatets funksjon som et bindeledd mellom de ulike fagdepartementene og mer langsiktig planlegging av politikk poengtert. I tillegg var formålet med et slikt sekretariat at det skulle utarbeides mer langsiktige økonomiske analyser av den framtidige utviklingen, noe en mente å være helt nødvendig for å kunne treffe gode politiske avgjørelser.<sup>206</sup> Planleggingssekretariatet kunne ses på som en nyskaping i det politiske Norge, og var tydeligvis også interessant for OECD og de andre medlemslandene.

---

<sup>203</sup> Administrative Innovations: Aids to policy makers, National Contribution (Norway), April 1981: "Tor Saglie, Head of Division, Government Secretariat of Long Term Planning and Coordination. Report prepared to the meeting on "Aids to Policy Makers", OECD, 27.30.4.81."

<sup>204</sup> Lind 1999, s. 319

<sup>205</sup> Lind 1999, s 312

<sup>206</sup> Administrative Innovations: Aids to policy makers, National Contribution (Norway), April 1981, s. 4

I løpet av 1981 ble det foretatt nok en undersøkelse der medlemslandene ble bedt om å innrapportere de nasjonale forholdene til komiteen. Denne gangen gjaldt det hvordan de høyerestående embetsmennene presterte i de perioder hvor innsparing og utgiftsstopp i offentlige sektor var påtvunget, og hva slags metoder og rutiner som fantes for å måle og evaluere forvaltningens effektivitet og innsats.<sup>207</sup> Til komiteens møte i Roma i november 1981 leverte Norge en gjennomgang som omhandlet sentraladministrasjonens ledelse og utfordringene den stod ovenfor. Første del av rapporten var en relativt generell beskrivelse av det norske systemet på feltet, mens andre del presenterte en sammenlikning av offentlig og privat lederskap, og i hvilken grad det fantes instrumenter for å måle prestasjoner og resultater i offentlig sektor. Konklusjonen var at det i Norge foreløpig ikke var særlig fokus på dette med lederskap og evaluering i offentlig sektor. Dette gjaldt både innen utdanningssystemet og i skoleringen av tjenestemenn innen forvaltningen. Det ble likevel påpekt at dette var en sak en ville arbeide med framover, for å kunne utvikle metoder for evaluering og målsetninger for de ulike delene av sentraladministrasjonen. Siste del av rapporten pekte på de områdene i offentlig sektor hvor en hadde observert klare behov for forbedringer, og hvor en hadde utarbeidet forslag til endringer.<sup>208</sup> Dette var for eksempel forslag om å forbedre forholdet mellom offentlige tjenester og publikum, blant annet gjennom å forbedre informasjon fra det offentlige, samt effektivisere de offentlige tjenestene ovenfor brukerne. I oppsummeringen av komiteens diskusjon rundt temaet under møtet i Roma var også effektivitetshensynet i offentlig sektor et sentralt punkt for alle medlemslandene. Det ble også ytret ønske fra landenes representanter om et videre samarbeid på dette området; ”Participants recommended a systematic analysis of the current range of incentives and performance indicators as a basis for further exchange.”<sup>209</sup> Det var tydelig at medlemslandene stod ovenfor mange av de samme problemene i forhold til den offentlige forvaltningen og at Norge slet med de samme effektivitetshensynene som resten av OECD-landene.

Ut fra de mange undersøkelsene som TECO gjorde på enkeltland og på et utvalg medlemsland gjorde Norge seg lite bemerket. Landene som deltok i slike undersøkelser var vanligvis utvalgt fordi de lå langt framme i reformarbeid og hadde igangsatt arbeid på de temaene undersøkelsene tok opp. Dermed var det tydelig at Norge ikke var blant de ivrigste

---

<sup>207</sup> The performance of the senior civil service in a period of resource constraint, National Contribution (Norway), November 1981

<sup>208</sup> The performance of the senior civil service in a period of resource constraint, National Contribution (Norway), November 1981, s. 3

<sup>209</sup> Activities of the OECD in 1981, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1982, s. 80

reformatorene og heller ikke ble sett på som et foregangsland i mye av det forvaltningspolitiske arbeidet utover 1980-tallet. Likevel ser det ut til å være eksempler på saker der også Norge var en viktig bidragsyter. I rapporten fra 1985 om temaet "Government and Its Clients: Designing Policies for Impact" ble det norske arbeidet på feltet trukket fram som eksempel.<sup>210</sup> Rapporten var myntet på myndigheter som var interessert i å forbedre forholdet mellom det tjenesteytende offentlige og publikum. Konklusjonen i rapporten var at en forbedring i dette forholdet var avhengig av at forvaltningen oppfattet borgerne som klienter, mens administrasjonen tilbød tjenester; "Improving citizen-administration relations means seeing the citizen as a client; the administration as a service."<sup>211</sup> En slik tilnærming til dette forholdet var Norge et godt eksempel på, gjennom sin beskrivelse av temaet i regjeringens langtidsprogram for 1986-89:

*"The public administration must respond to the public's rights, wishes and needs. This must be the starting-point for the shaping of public sector activity. When planning regulations, administrative routines and the provision of information, one must make accessibility and service the key criteria."*<sup>212</sup>

Utdraget fra langtidsprogrammet til Norge fortalte også om Aksjon Publikum, som var en del av Willoch-regjeringens produktivitetskampanje, og pågikk fra 1982-1985. Denne tok nettopp for seg bedre informasjonsformidling og kortere saksbehandlingstid for publikum, og dermed også en mer effektiv forvaltning.<sup>213</sup> På dette området var det tydelig at Norges arbeid ble sett på som viktig og at en derfor må kunne se på Norge som et foregangsland.

Med overgangen til PUMA i 1989 ble det forvaltningspolitiske arbeidet i OECD mer formalisert og strømlinjeformet i forhold til resten av organisasjonen. Fra 1990 og utover kom de årlige undersøkelsene; "Survey of Public Management Developments", som skulle tilsvare landgjennomgangene på det økonomiske feltet. Surveyens funksjon var i første rekke å gi komparative forvaltningspolitiske analyser: "It is designed to meet the growing demand in Member countries for comparative information on the policies, programmes and measures

---

<sup>210</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985

<sup>211</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985, s. i

<sup>212</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985, s. 1

<sup>213</sup> Lind 1999, s 308

being undertaken to improve the efficiency and effectiveness of public sector management.”<sup>214</sup>

Informasjonen i surveyen skulle være presentert i en konsis og lett tilgjengelig form, og peke på trender i utviklingen av forvaltningen og ut fra dette hvilke oppgaver PUMA burde beskjeftige seg med. Rapporten presenterte først en generell del som oppsummerte trender i medlemslandenes politikk innen de ulike temaene i rapporten, mens neste del presenterte hvert enkelt medlemslands forvaltningspolitikk. Den oppsummerende delen var organisert i sju saksområder: ”Cost-Effective Public Sector”, ”Service Delivery and Client Satisfaction”, ”Budgeting for Results”, ”People as a Key Resource”, ”Information Technology”, ”Managing the Regulatory Process” og til slutt ”Monitoring Progress and Evaluating Results”.<sup>215</sup> For hver del ble trender i medlemslandenes reformarbeid trukket frem, og det ble gitt eksempler på hvilke land som gjorde hva. Noen land ble nevnt mange ganger i ulike sammenhenger, for eksempel Storbritannia (19 ganger) og Canada (15 ganger). Innen de nordiske landene var Danmark (8 ganger) og Sverige (7 ganger) omtalt flest ganger, mens Finland (5 ganger) og Norge (5 ganger) var noe mer beskjedne.<sup>216</sup> En skal være forsiktig med å lese for mye ut av antall oppføringer, men det sier likevel noe om hvor ivrige landene var i det forvaltningspolitiske reformarbeidet, i forhold til de prioriterte felt i OECD-arbeidet. Der landene er nevnt er de eksempler på det aktuelle forvaltningspolitiske reformarbeidet. Referansene til Norge er i forbindelse med budsjettprosesser (under ”Budgeting for Results”), rekruttering (”People as a Key Resource”), moderniseringstiltak i budsjettsammenheng og ekstern ekspertise i evalueringssammenheng (”Monitoring Progress and Evaluating Results”).<sup>217</sup>

Gjennomgangen av resultatene for hvert enkelt land var delt i fem: ”Policy Context and Goals”, ”Priorities”, ”Measures”, ”Project Monitoring and Evaluation” og ”Institutional Responsibility for Public Management Reform”.<sup>218</sup> Analysen av Norge i surveyen fra 1990 tegnet et bilde av at offentlig tjenesteyting og effektivisering av offentlig sektor var de viktigste utfordringene, slik oppsummeringen i surveyen beskrev det kort: ”to improve public services and to increase efficiency in public administration”.<sup>219</sup> I 1991 ble surveyen fra 1990

---

<sup>214</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990, s. 3

<sup>215</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990, s. 9-17

<sup>216</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990, s. 9-17

<sup>217</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990, s. 9-17

<sup>218</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990, se f.eks. del om Norge

<sup>219</sup> Public Management Committee: Draft Medium-term Priorities, Paris, 26<sup>th</sup> April 1990, s. 108



oppdatert med et tillegg, "Public Management Developments – Update 1991",<sup>220</sup> og det samme ble gjort i 1992.<sup>221</sup> De skulle ses i sammenheng med surveyen fra 1990, og kom kun med informasjon om endringer som hadde skjedd i løpet av det siste året. De var derfor også delt inn etter samme tematikken som 1990-surveyen, for at en lett skulle kunne sammenligne feltene fra år til år. Oppdateringen fra 1991 var relativt sparsom med ny informasjon, og det ble heller ikke gjort noen helhetlig oppsummering av forvaltningspolitiske trender i medlemslandene. For Norges vedkommende var det derfor ingen ny informasjon å hente. 1992-oppdateringen var litt mer omfattende enn den fra året før, og ga igjen en helhetlig framstilling, hvor de ulike forvaltningspolitiske tiltakene ble satt i sammenheng med hvilke land som gjennomførte dem. Det var stort sett de samme landene som fra 1990-surveyen som dominerte i antall oppføringer her også. Norge ble nevnt i forhold til profesjonalisering av administrativ ledelse i forvaltningen ("Management of human resources"), mål- og resultatstyrt ledelse ("Managing for results") og fristilling og privatisering ("Financial management").<sup>222</sup> I 1993 kom det ny survey,<sup>223</sup> som var enda mer omfattende enn surveyen fra 1990 (50 sider lengre).<sup>224</sup> Akkurat som i 1990-surveyen er Norge i den generelle delen for 1993 omtalt i fem ulike sammenhenger. Det gjelder "expenditure control", "management of policy-making", "performance measurement and monitoring", "service" og "Keeping public management on the political agenda".<sup>225</sup> Rådene og karakteristikkene er korte for alle landene. Et typisk eksempel på rådgivning i denne delen kommenterer Norge i forhold til "management of policy-making": "In Norway, the need for more coordination and cooperation across sectors, institutions and between the public and private arenas is emphasised".<sup>226</sup> Selv om rådet ikke er så spesifikt, peker det på utfordringer som gjelder spesielt for Norge, og ikke andre land.

Hvilke tiltak som i Norge skulle settes inn for å nå de forvaltningspolitiske målene hadde likevel endret seg noe siden tiden forut. Fortsatt var det fokus på for eksempel forenkling av regelverket og personal- og ledelsespolitikk, mens fokuset på publikum og service nå var tonet ned til fordel for andre ting. Reformen i lokalforvaltningen og informasjonsteknologi var nå blitt to viktige satsningsområder for regjeringen og sentraladministrasjonen, som ikke

---

<sup>220</sup> Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1991

<sup>221</sup> Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1992

<sup>222</sup> Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1992, s. 9-13

<sup>223</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1993

<sup>224</sup> Surveyen fra 1990 var 147 sider lang, mens surveyen fra 1993 var 195 sider lang.

<sup>225</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1993, s. 9-18

<sup>226</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1993, s. 15

hadde vært like framhevet tidligere.<sup>227</sup> ”Management of Human Resources” var også et saksfelt som kom på banen her, og som ble satset sterkt på. Blant annet ble det pekt på at Arbeids- og Administrasjonsdepartementet hadde iverksatt prosjektet ”Women into Management”, for å fremme karrieremulighetene for kvinner. Også nye typer lederstillinger og prosjektstillinger ble diskutert som nye virkemidler for å effektivisere offentlig arbeid og prosjekter.<sup>228</sup> Surveyen viser nye trekk i den norske forvaltningspolitikken, og samtidig en bredere satsning på flere områder.

Også i denne perioden bidro Norge med analyser og erfaringer fra egen forvaltningspolitikk inn til OECD. Innen saksfeltet ”Performance Management in the Public Sector” leverte Statskonsult i 1991 en rapport om effektivitetsmåling innen offentlig forvaltning, og hvilke metoder som var mulig å benytte innen feltet.<sup>229</sup> Samme år stod Finansdepartementet for et notat til møtet i ”Senior Budget Officials”, som var økonomifeltets møte med forvaltningspolitikk internt i OECD. Per Schreiner og Mette Wikborg stod bak notatet med tittelen ”Integrating Longer-term Information in the Budgetary Process”.<sup>230</sup> Her ble det sett på hvordan langtidsperspektiver kunne brukes i utformingen av økonomisk politikk, og spesielt i forhold til budsjettutforming i offentlig sektor.<sup>231</sup> Vi ser altså at det eksisterer flere norske bidrag i løpet av denne perioden. Likevel er det ikke det store innslaget i løpet av en 15-årsperiode, slik at det tegner seg ikke noe bilde av Norge som et svært engasjert medlem i TECO og PUMA. En må på den annen side se Norges plass i organisasjonen og i komiteen i forhold til store nasjoner som USA, Canada, Australia og Tyskland. Sett i dette perspektivet ser Norge ut til å ha bidratt med hva en kan forvente.

## ***Idéutveksling og påvirkningsforhold***

Hvordan oppfatter så aktørene Norges forhold til OECD fra slutten av 1970- til begynnelsen av 1990-tallet? Det ser ut til å være en stor grad av enighet om at på det idémessige nivået fant det sted en betydelig utveksling mellom medlemslandene i organisasjonen. Tormod

---

<sup>227</sup> Public Management Committee: Draft Medium-term Priorities, Paris, 26<sup>th</sup> April 1990, s. 109

<sup>228</sup> Public Management Committee: Draft Medium-term Priorities, Paris, 26<sup>th</sup> April 1990, s. 112

<sup>229</sup> Performance Management in the Public Sector. Performance Management in Norway – a Case from the Norwegian Public Sector: Sentralinstituttet for habilitering. Meeting at OECD, Paris, 27-28 January 1992, Paris, 4 October 1991

<sup>230</sup> Meeting of Senior Budget Officials. Integrating Longer-term Information in the Budgetary Process, by Per Schreiner and Mette Wikborg, Ministry of Finance, Paris 24<sup>th</sup>-25<sup>th</sup> June 1991, Paris 5<sup>th</sup> May 1991

<sup>231</sup> Meeting of Senior Budget Officials. Integrating Longer-term Information in the Budgetary Process, by Per Schreiner and Mette Wikborg, Ministry of Finance, Paris 24<sup>th</sup>-25<sup>th</sup> June 1991, Paris 5<sup>th</sup> May 1991, s. 3

Hermansen hadde flere sentrale stillinger i forvaltningen og var både departementsråd i Kommunaldepartementet og finansråd i Finansdepartementet i denne perioden.<sup>232</sup> Hans oppfatning av OECD var at deltakelsen i for eksempel TECO og PUMA var viktig for å følge med på hva som skjedde i andre land, slik at det foregikk en gjensidig læring. Han anser derfor deltakelsen i slik internasjonale fora som svært viktige for Norge. Derimot var han tvilende til den innvirkningen idéutvekslingen hadde hatt på den praktiske politikken i perioden, og mente at det på det praktiske plan i stor grad ble tilpasset de norske forutsetningene. Hermansen betegnet nettverkseffektene av samarbeid slik som i OECD for det som er mest nyttig, slik at det er selve deltagelsen som er veldig viktig. Å skille mellom norske og utenlandske politiske ideer mener han det er vanskelig å gjøre:

*”Det skjer påvirkning utenfra i alle deler av politikken. Norge er veldig sterkt integrert i hele den, skal vi si politisk forvaltningsmessige tenkningen i Europa. Og det er veldig vanskelig å skjelve mellom hva som er norske ideer og hva som er ideer utenfra.”*<sup>233</sup>

Vurderingene om innflytelsen til OECD er likevel ikke helt samstemte mellom forskjellige aktører. Som statssekretær i Finansdepartementet for regjeringen Willoch opplevde også Kjell Storvik situasjonen på 1980-tallet fra en sentral posisjon. I forhold til den økonomiske politikken som ble ført mener han at OECD og deres ekspertråd ble tillagt betydelig vekt i den norske regjeringen, og også i den norske økonomiske politiske debatten.<sup>234</sup> Storvik peker likevel på at det ikke var noen bakdel at regjeringen Willoch sin økonomiske politikk i stor grad samsvarte med de råd som OECD ga til den norske økonomien på starten av 1980-tallet. Han så det som en klar fordel at en kunne bruke den faglige ekspertisen OECD stod for som en støtte for ens egen politikk.

Thorvald Moe fremhever at dialogen er det viktige med OECD sin funksjon, og at det ikke ligger noe tendensiøst i at en ikke følger opp de rådene en får fra OECD. Han mener likevel at Norge er og har vært mer mottakelig for kritikk enn det mange andre større land er og at det spesielt innen den økonomiske politikken har fått stor betydning hva OECD har anbefalt. Han mener imidlertid at anbefalingene knyttet til forvaltningspolitikken ikke har hatt samme

---

<sup>232</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Thorvald Moe*, 29.08.06

<sup>233</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Thorvald Moe*, 29.08.06

<sup>234</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Storvik*, 04.04.05

innvirkning.<sup>235</sup> Dette samsvarer med hva andre sentrale aktører også mener. Anne Kari Lande Hasle og Tor Saglie stod sentralt i utformingen av Moderniseringsprogrammet og mener begge at det ikke fantes direkte påvirkning fra OECD i forhold til utformingen av moderniseringspolitikken i denne perioden.<sup>236</sup> Min gjennomgang av TECOs dokumenter viser imidlertid at det er stort samsvar mellom innholdet i det norske Moderniseringsprogrammet, som ble vedtatt i 1986, og den tematikk og saksområder TECO arbeidet med i samme periode. I det norske arbeidet ble det satt fokus på forholdet mellom forvaltningen og borgerne gjennom "Aksjon Publikum", som ble lansert i 1983.<sup>237</sup> Tilsvarende startet TECO sitt arbeid med "Citizen-Administration Relations" allerede i 1982,<sup>238</sup> og hadde dette på agendaen både i 1983, 1984 og 1985.<sup>239</sup> Her kan det se ut som om Norge har hentet inspirasjon fra det forvaltningspolitiske arbeidet i OECD, ikke som følge av en anbefaling fra OECD, men mer som resultat av en dialog mellom sentrale aktører både i OECD og Norge.

Kasper Holand peker på at det innen TECO/PUMA er en veldig stor variasjonsbredde hos medlemslandene og at forutsetningene er veldig ulike. "Å komme ned dit [til møter i TECO/PUMA] for å få gode råd om hvordan vi skal te oss, det er ikke alltid den mest realistiske og interessante tilnærmingen."<sup>240</sup> Dette mener han spesielt har med å gjøre at selve komitémøtene omfatter så mange deltakere at det blir "mye prat", mens det er lettere å utveksle erfaringer og få råd i underkomiteen og arbeidsgruppene. Holand mener dokumentene fra OECD bærer preg av de er polert, etter mange runder med utkast og diskusjoner før de framstår i ferdig form. "Det blir en slags minste felles multiplum, hvor veldig mange deltar, og da kan ofte sluttproduktet bli litt utvannet."<sup>241</sup> Dermed blir også dokumentene og de offisielle forvaltningspolitiske anbefalingene mindre interessante for Norge, mener Holand. Samarbeid med enkeltland, for eksempel de andre nordiske landene har derfor ofte vært vel så interessant som i TECO/PUMA, er Holands syn.

TECO/PUMA/GOV sin rolle kan i stor grad beskrives som et internasjonalt kontaktpunkt, som kan brukes til informasjonsutvesling, slik Terje Dyrstad beskriver det: "Den viktigste rollen er å skape et internasjonalt møtepunkt for de som jobber med administrasjon, for å

---

<sup>235</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Thorvald Moe*, 29.08.06

<sup>236</sup> Lind 1999, s. 319

<sup>237</sup> Lind 1999, s. 310

<sup>238</sup> Activities of OECD in 1982, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1983

<sup>239</sup> Meeting of Government Experts on Relations between the Citizen and the Administration, Paris, 7<sup>th</sup> October, 1983, og: Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985

<sup>240</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kasper Holand*, 29.08.06

<sup>241</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kasper Holand*, 29.08.06

orientere seg om hva de andre jobber med, og hvilke vellykkede prosjekter de har, hvilke mislykkede prosjekter de har, og kunne dra lærdom av det.”<sup>242</sup> De uformelle møtene i OECD, som finner sted mellom møtesesjonene i komiteene, er en viktig arena for utveksling av informasjon og for å få ny inspirasjon. Holand opplevde de uformelle sammenhengene som gode muligheter for å knytte kontakter, utveksle dokumenter og få nye ideer, som en tok med seg hjem.<sup>243</sup> Slike idéutvekslinger er det naturlig nok vanskelig å spore i norsk praktisk forvaltningspolitikk, men aktørene jeg har snakket med ser likevel ut til å være samstemt i at det på denne måten er høstet erfaringer utenfra inn til Norge. En annen karakteristikk av OECD i forhold til forvaltningspolitikk, er at de er trendsettere språklig sett. Begrepsbruk som ”Public Management” og ”New Public Management” og de kategoriene som er sentrale her, har OECD og TECO/PUMA vært ivrige med å fremme.<sup>244</sup>

Som en oppsummering kan en si at vurderingen av Norges rolle som OECD-medlem vil avhenge til en viss grad av hvilke aktører en spør. Dokumentgjennomgangen viser, med noen få unntak, ikke mange synlige spor etter Norges innsats. I min gjennomgang av materialet om norsk moderniseringspolitikk på 1980-tallet fra FAD og Statskonsult har jeg ikke kunne finne noen spor etter referanser fra OECD som kan tyde på at det har skjedd en innflytelse derfra. Den samme konklusjonen gir også Kristin Lind ut fra sin gjennomgang av materialet.<sup>245</sup> Imidlertid viser ikke dokumentene fra TECO/PUMA generelt så mange spor av andre land heller, slik at få spor av Norge i dokumentmaterialet ikke nødvendigvis betyr lite engasjement fra norsk side. Med tanke på den ”finslipte” prosessen som Holand peker på, er det kanskje ikke overraskende at dokumentene ikke inneholder nyanser i medlemslandenes synspunkter, ettersom det skal være full konsensus om politikken i dokumentene. Men det er interessant å merke seg at selv om Norge tydeligvis ikke har vært noen stor reformator i forvaltningspolitikken i den perioden, så har norske ideer blitt målbåret inn i OECD, særlig i form av ”bestilte” landbidrag (”National Contribution”). Eksempler på norske bidrag er en norsk rapport om opprettelsen av et planleggingssekretariat i sentraladministrasjonen i 1980, som vakte interesse blant medlemslandene. Rapporten til TECO i 1985 om forholdet mellom tjenesteytende forvaltning og publikum var et annet aktuelt tema som vant gjenklang i OECD. Her fulgte Norge opp med konkretisering av sin politikk i langtidsprogrammet 1986-89. Statskonsults rapport om effektivitetsmåling innen offentlig forvaltning og et notat om bruk

---

<sup>242</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Terje Dyrstad*, 28.08.06

<sup>243</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kasper Holand*, 29.08.06

<sup>244</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Terje Dyrstad*, 28.08.06

<sup>245</sup> Lind 1999

av langtidsperspektiver i utforming av økonomisk politikk, begge i 1991, var andre norske bidrag i denne perioden. Disse innspillene fra norsk side var eksempler på politikk som enten var på planleggingsstadiet eller allerede innført. På den måten kan en si at de delvis tegnet et bilde av hvilke forvaltningspolitiske ideer som var på den norske politiske agendaen. Det er vanskelig å si om disse reformtiltakene kom som følge av norsk deltakelse i OECD, men i følge den norske nestoren Kjell Andersen, så representerte de uformelle foraene, altså møtene mellom representantene utenom komitémøtene, en viktig rolle i informasjonsflyten mellom OECD og Norge.

Når han sier at Norge har hatt en viktig posisjon i OECD, på tross av at vi er et lite land, så har det sammenheng med at Norge har bidratt med dyktige folk.<sup>246</sup> Som en av de mest sentrale aktørene fra norsk side er det kanskje ikke så uventet at Andersen mener at Norge har vært en viktig bidragsyter i den pågående idéutvekslingen. Han har opplevd mulighetene som har ligget i de uformelle foraene, samtidig som han med sin kjennskap til det formelle systemet har lært hvordan man kan gå fram for å få målbåret norske synspunkter inn i OECD. På den annen side har han også erfart hvordan synspunkter utviklet i OECD kan presenteres for det norske embetsverket og den norske regjering. Etersom Andersen har vært en aktiv aktør over en så lang tidsperiode har han fått anledning til å se hvordan ulike norske delegater har kunne målbære Norges stemme i de ulike samarbeidsforaene. Det er derfor grunn til å ha tiltro til hans vurdering. Andersens beskrivelser bygger opp under forståelsen av at OECD med sin formelle struktur blandet med uformelle fora.

I motsetning til Andersen fremholder Lande Hasle og Saglie at påvirkningen fra OECD har vært liten for Norges del i denne perioden. Moderniseringsprogrammet framstår imidlertid som et eksempel på at Norge har vært orientert og dermed influert av den forvaltningspolitiske diskusjonen i OECD. Mine manglende funn av spor fra OECD i norske dokumenter støtter opp under påstandene fra Lande Hasle og Saglie. På den annen side er det vanskelig å tro at Moderniseringsprogrammet har vokst fram som en nasjonal nyskaping og er suget av eget bryst. Det er neppe tilfeldig at TECO i samme tidsrom behandler de samme saksområdene som er sentrale i Moderniseringsprogrammet.

---

<sup>246</sup> Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen*, 30.01.06

## Kapittel 8: Konklusjoner

Utviklingen i OECD sin forvaltningspolitikk i perioden 1978-1993 var en prosess med store endringer underveis, hvor reformideer fra New Public Management stod sentralt. Prosessen utviklet seg gjennom et samspill mellom TECO/PUMA og medlemslandene. Norge var en aktiv deltaker i det forvaltningspolitiske arbeidet. I dette siste kapittelet vil jeg oppsummere de analysene jeg har gjort i oppgaven, og trekke ut de konklusjonene har kommet fram til. Jeg vil først se på min hovedproblemstilling om utviklingen innen TECO/PUMA, og hvordan NPM kan relateres til denne utviklingen. Videre vil jeg ta for meg Norges rolle i den forvaltningspolitiske utviklingen, og karakterisere den norske deltagelsen og impulsene til norsk politikk. Avslutningsvis vil jeg rette et kritisk blikk på arbeidet jeg har gjort med denne oppgaven, og fremme noen tanker om videre arbeid på dette feltet.

### ***Fra famlende start til kraftfull aktør i dialog***

Forholdene i OECD i starten av perioden må ses i sammenheng med situasjonen den internasjonale økonomien var i, hvor innstramminger i økonomien preget medlemslandene. Kutt i offentlige utgifter og effektivisering av offentlig sektor stod sentralt i reformarbeidet. Forvaltningspolitikk ble dermed sentralt også i den økonomiske politikken, og i OECD ble det TECO sin oppgave å utvikle en forvaltningspolitikk som svarte til landenes behov. For å kunne gi et svar på oppgavens problemstilling om hvilken utvikling OECD sitt forvaltningspolitiske organ TECO/PUMA har hatt i perioden 1978-1993, har jeg valgt å dele opp perioden i tre tidsrom.

I den første perioden bar arbeidet preg av at det i liten grad var etablert rutiner og ekspertise på forvaltningspolitikk i OECD, så det ble en famlende start for TECO. Etableringen av en diskusjonsarena og utviklingen av organisasjonen til kunnskapsprodusent av forvaltningspolitikk ble dermed TECOs hovedoppgave i årene 1978-1982. I dialog med medlemslandene ble det diskutert hvilke saksfelt en ønsket å samle kunnskap om, og arbeid med å samle erfaringer fra medlemslandenes forvaltningspolitikk ble satt i gang. Medlemslandene ga klare tilbakemeldinger om at det var behov for en kunnskapsbase om forvaltningspolitikk, slik at landene kunne dele erfaringer og samtidig høste kunnskap fra andres reformarbeider. Ambisjonsnivået til TECO i denne første perioden var ikke å



produsere komparative forvaltningspolitiske analyser, men å etablere en møteplass for diskusjon av forvaltningspolitikk. Perioden fra 1978-1982 kan derfor ses på som en startfase hvor TECO fikk nytt innhold, ettersom de i stor grad forlot sine mer tekniske oppgaver til fordel for utforming av forvaltningspolitikk. Selv om ambisjonene var beskjedne og arbeidsoppgavene ikke så omfattende, kan en se på disse årene som en startperiode for forvaltningspolitikk i OECD.

I perioden 1983-1989 tok TECO tak i de forvaltningspolitiske utfordringene som medlemslandene hadde satt på agendaen, og en tilpasset arbeidet i forhold til den generelle økonomiske politikken. Medlemslandene var også interessert i å høste erfaring fra andre land, og det ble derfor gjort undersøkelser innenfor forvaltningspolitiske temaer, med tanke på å dele erfaringer. Offentlig tjenesteyting stod sentralt i flere undersøkelser i perioden og forholdet mellom forvaltningen og publikum preget mye av innholdet i politikken midt på 1980-tallet.<sup>247</sup> TECOs oppgaver og arbeidsmengde økte utover i perioden, og det ble etablert flere faste studier og rapporter etter hvert. Dette var med på å legge grunnlaget for overgangen til PUMA i 1989. Med PUMAs inntreden vedtok OECD at TECOs oppgaver skulle være rent forvaltningsmessige.

Med bakgrunn i den utviklingen TECO hadde hatt utover 1980-tallet framsto PUMA som en mer profesjonalisert forvaltningspolitisk aktør ved starten av 1990-årene. Den første "Public Management Developments"-surveyen<sup>248</sup> fra 1990 var unik. Det var første gang det ble presentert en komparativ forvaltningspolitisk analyse som omfattet alle OECD-landene. I tillegg ble surveyene fra nå av publisert for allmennheten, så tilgjengeligheten i PUMAs arbeid økte. Surveyene utover 1990-tallet var meget grundige og omfattende, og de ble en bærebjelke i PUMAs arbeid. Samtidig ble aktiviteten også opprettholdt på de enkelte forvaltningspolitiske temaene, og det kan se ut til at det var en dreining i tematikken fra midten av 1980-årene til første del av 1990-årene. Tema som "Performance Management"<sup>249</sup> og "Structural Adjustments"<sup>250</sup> var sentrale. Overgangen fra TECO til PUMA betydde også at PUMA måtte definere sin rolle som forvaltningspolitisk aktør. Rollen som nettverksbygger og forum for erfaringsutveksling burde være av uformell art, mens rollen som politisk aktør og beslutningstaker krevde en formell stil. PUMA ønsket derfor at selve komitémøtene og

---

<sup>247</sup> Saksområdet "Government and its Clients" ble hyppig diskutert og gjort analyser på av TECO.

<sup>248</sup> Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990

<sup>249</sup> Performance Management, Paris, 19<sup>th</sup> February, 1992

<sup>250</sup> Structural Adjustment: Contribution of Public Sector Management Reforms, Paris, 18<sup>th</sup> September, 1992



dokumentene som ble produsert der hadde en formell tone, mens arbeidet i undergrupper og diskusjoner i mindre fora burde være på et mer uformelt nivå. Som denne gjennomgangen viser kan utviklingen av OECDs forvaltningspolitikk karakteriseres som en bevegelse fra en famlende start til en mer kraftfull aktør, som tar dialogen i bruk for å spre ideer.

### ***New Public Management og TECO/PUMA – en vellykket symbiose?***

Oppgavens andre problemstilling spør hvordan den nye forvaltningspolitikken – New Public Management – tok form innenfor organisasjonen. Min dokumentgjennomgang viser at tematikken i TECO/PUMA sitt arbeid på flere kan områder knyttes til New Public Management. Tematikken i TECO/PUMA sitt arbeid kan på flere områder knyttes til New Public Management. *Kostnadskutt og budsjettdisiplin* stod sentralt i starten av perioden, sammen med *personalpolitikk*. Symposiet i Madrid i 1979 satte søkelyset på sentraladministrasjon, med *service, brukerstyring og tjenesteyting* som fokus. *Privatisering og desentralisering* har også vært sentrale temaer i TECO/PUMA. Mye av tematikken i TECO sitt arbeid kan en altså knytte til NPM og mange av ideene ble relativt tidlig diskutert, men utviklet seg til å bli mer kompliserte utover i 1980-årene. Forvaltningspolitikken fikk mer oppmerksomhet med etableringen av PUMA, og PUMAs arbeid var sterkt inspirert av ideer fra NPM. I OECD ble NPM-ideene sett på som løsningen på medlemslandenes økte offentlige utgifter, og i perioden 1978 til 1993 spilte OECD en aktiv rolle i å spre og utvikle ideer fra NPM til medlemslandene. Forholdet mellom NPM og forvaltningspolitikken i OECD kan ses på som en symbiose, der NPM vokste fram parallelt med utviklingen av forvaltningspolitikken i OECD. Motsatt vei ble forvaltningspolitikken et redskap for spredning av NPM-ideer, samtidig som ideene fra NPM ble en slags begrunnelse for framveksten av forvaltningspolitikken i OECD i denne perioden. Utviklingen viser at NPM neppe hadde fått slikt stort nedslagsfelt i OECD-landene, hvis ikke OECD hadde hatt et eget forvaltningspolitisk organ i denne perioden, og NPM og PUMA kan derfor i stor grad ses på som to sider av samme sak.

### ***Norge - aktivt medlem som lar seg inspirere***

Hvilken rolle har Norge hatt i OECD og TECO/PUMA i denne perioden, og hva slags utslag har dette gitt i den norske forvaltningspolitikken? For Norge har OECD vært en viktig internasjonal møteplass, både for å bidra med og hente erfaring til egen politisk virksomhet.

På det økonomiske feltet har Norge bidratt med stort engasjement og dyktige medarbeidere, og også innehatt sentrale posisjoner i organisasjonen. Sentrale aktører fra perioden er samstemt i at OECD har hatt betydning for den norske økonomiske politikken, og at en har lyttet til analysene på det økonomiske feltet i OECD.

Innen forvaltningspolitikken har aktørene ikke den samme oppfatningen. Noen direkte innflytelse fra OECD sin side mener de fleste ikke har funnet sted, og dokumentmaterialet tilsier heller ikke at Norge har vært en ivrig bidragsyter inn til TECO/PUMA. Likevel finnes det eksempler på norske bidrag innenfor flere ulike saksfelt gjennom hele perioden, og aktørene bygger opp under at en har hatt utbytte av deltakelsen innen det forvaltningspolitiske arbeidet. Imidlertid har arbeidet i TECO/PUMA ofte hatt karakter av å være mer uformelt. Det betyr at den viktigste utvekslingen av erfaring, informasjon og ideer har funnet sted utenfor komitémøter og offisielle dokumenter. Dokumentene utformes slik at det er konsensus om innholdet, og det betyr ofte en utvanning av det politiske innholdet. Dermed er det den uformelle delen av arbeidet i TECO/PUMA som ofte har størst betydning for deltakerne.

Det er vanskelig, om ikke umulig, å kunne påvise at norsk forvaltningspolitikk i perioden ble påvirket fra TECO/PUMA. Likevel kan en se likhetstrekk i arbeidet som skjedde i TECO/PUMA og i norsk forvaltning, for eksempel mellom Moderniseringsprogrammets ”Aksjon Publikum”<sup>251</sup> og TECO sitt prosjektområde ”Government and its Clients”.<sup>252</sup> Selv om informantene i mitt materiale mener at ideene til Moderniseringsprogrammets innhold ikke var påvirket av TECOs arbeid, var det i alle fall tydelig inspirert, og bygger opp under inntrykket at det var en tett dialog mellom TECO og Norge.

### ***Et kritisk blikk på oppgaven***

Med denne oppgaven har jeg forsøkt å gi en analyse av den forvaltningspolitiske utviklingen i OECD og Norges rolle i organisasjonen i perioden 1978 til 1993. Analysen bygger i hovedsak på dokumentene fra OECD selv, og det ligger en analytisk begrensning i at disse dokumentene er laget med tanke på å formidle tanker, ideer og kunnskaper til medlemslandene eller som et svar på forespørsler fra medlemslandene, og de er ofte et resultat av kommunikasjonsprosesser som ikke er nedfelt i dokumentene. Det betyr at dokumentene

---

<sup>251</sup> Lind 1999, s. 310

<sup>252</sup> Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985

først og fremst målbærer sterke politiske stemmer, skrevet av folk som er en del av og innenfor OECD-systemet. De mange nyansene som må ha ligget i prosessene fram mot en sluttekst er derfor ikke synlig i dokumentene.

Oppgavens aktørperspektiv har vært preget av mitt valg av informanter. De informantene som har arbeidet innenfor OECD-systemet i flere år har gjennomgående en mer positiv beskrivelse av OECD sin innflytelse på norsk forvaltningspolitikk, enn de informantene som i kortere perioder har representert Norge i OECD. Det vil være naturlig å spørre seg om dette kan skyldes at aktører med godt kjennskap til OECD også er farget av organisasjonens tankegodt. I tillegg ser det ut til at det er en forskjell mellom den økonomiske politikken og forvaltningspolitikken, der aktørene innen det økonomiske feltet vektlegger OECDs betydning mer enn aktørene innen det forvaltningspolitiske feltet.

I arbeidet med oppgaven har det vært en svakhet at jeg ikke har hatt noen studier om OECD og Norges rolle i sin alminnelighet å støtte meg til. Den svenske og den danske studien har vært til stor hjelp i å forstå hvordan andre nordiske land har opplevd sitt forhold til OECD. Men da er det viktig å være klar over at Norge i denne perioden, var i en økonomisk særstilling med større økonomisk handlefrihet enn våre naboland. Dette ga Norge en form for handlefrihet og minket presset på reduksjon av den offentlige sektor. Det er likevel interessant å se at Norge var i fremste rekke med sitt Moderniseringsprogram.

### ***Videre forskning***

Denne oppgaven kan ses som et bidrag til forvaltningshistorisk forskningslitteratur i nyere tid, og omhandler prosesser som ligger nært opptil vår egen tid. Det er som nevnt før, så vidt meg bekjent, ikke gjort noen historisk studie av Norges forhold til OECD, og heller ikke av den forvaltningspolitiske utviklingen i OECD fra slutten av 1970-årene og framover. OECD og TECO/PUMA og sin rolle som politisk aktør og påvirker er i det hele tatt et interessant tema, som det fra både historiefaget og statsvitenskapen bør være viktig å gjøre mer forskning på. OECD sin betydning og innvirkning har vært og er også i dag stor på mange ulike politiske områder, men foreløpig er det lite studier om selve organisasjonen. Om TECO/PUMA er det enda mindre faglitteratur å finne. Med tanke på at forvaltningspolitikk har blitt en så viktig del av den generelle økonomiske politikken de siste 30 årene, bør det være gode insentiver for å

forske mer på TECO/PUMA, som jeg vil karakterisere som den viktigste internasjonale aktøren for utformingen av forvaltningspolitikk de tre siste tiårene.

## Litteratur og kilder:

### Litteraturliste:

Christensen, Tom og Læg Reid, Per: "New Public Management i norsk statsforvaltning" i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red): *Den fragmenterte staten*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2001

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (ed): *New Public Management – The transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Company, Hampshire 2002

Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk*, Fagbokforlaget, Bergen 1999

Grønlie, Tore og Grøndahl, Øyvind Nordbrønd: *From the Swedish Ideal to EU Direction: Scandinavian Central-State Administrative Reform in the 1980s and 1990s, in a Post-1945 Perspective*, Yearbook of European Administrative History, 16/2004

*Hele Norges Leksikon*, Hjemmets Bokforlag 1996

Hood, Christopher: The "New Public Management" in the 1980's: Variation on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, v 20 no 2/3, s 93-109, 1995

Kildal, Nanna: *Perspectives on Policy Transfer. The Case of the OECD*, Notat Rokkansenteret 13/2003

Kleppe, Per: *Kleppepakke – meninger og minner fra et politisk liv*, Aschehoug, Oslo 2003

Lerdell, David og Sahlin-Andersson, Kerstin: *Att lära över gränser: En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete*, Statens offentliga utredningar nr. 33 1997, Gotab, Stockholm 1997

Lind, Kristin: "Modernisering og fornyelse" i Grønlie, Tore(red): *Forvaltning for politikk*, Fagbokforlaget, Bergen 1999

Marcussen, Martin: *OECD og ídespillet. Game over?*, Hans Reitzels Forlag, København 2002

Olsen, Johan P.: "Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?" i Olsen, Johan P. og Peters, B. Guy(ed): *Lessons from Experience*, Universitetsforlaget, Oslo 1996

Røvik, Kjell Arne: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget, Bergen 1998

## ***Skriftlige kilder:***

### ***TECO/PUMA-dokumenter fra OECD sitt arkiv 1978-1992***

#### **Dokumenter fra TECO 1978:**

Meeting of 31<sup>st</sup> May-1<sup>st</sup> June, 1978, Paris. Provisional Agenda, Paris, 14<sup>th</sup> April, 1978

Report on the Co-operative Action Programme for 1977, Paris, 28<sup>th</sup> April, 1978

Outline of the Co-operative Action Programme for 1979, Paris, 8<sup>th</sup> May, 1978

Co-operative Action Programme for 1979, Paris, 12<sup>th</sup> September, 1970

Joint Activity on Public Management: Policies and Institutions, Background and Outline of the Symposium "Managing Change in the Public Administration", Paris, 29<sup>th</sup> September, 1978

Summary Record of the 41<sup>st</sup> meeting held on 31<sup>st</sup> May – 1<sup>st</sup> June, 1978, Paris, 4<sup>th</sup> October, 1978

#### **Dokumenter fra TECO 1979:**

Report on the Co-operative Action Programme for 1978, Paris, 26<sup>th</sup> February, 1979

Joint Activity on Public Management Improvement: Policies and Institutions. Summary Report on the Symposium on "Managing Change in Public Administration, Paris, 8<sup>th</sup> March, 1979

Co-operative Action Programme for 1980, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1979

Joint Activity on Public Management Improvement. Proposals for Implementation, Paris, 5<sup>th</sup> October, 1979

#### **Dokumenter fra TECO 1980:**

Joint Activity on Public Management Improvement. Seminar – Controlling Public Expenditure, Paris, 28<sup>th</sup>-30<sup>th</sup> May, 1980

Steering Committee of the Joint Activity on Public Management Improvement. Activity development and management (Note by the Secretariat), Paris, 25<sup>th</sup> August, 1980

## **Dokumenter fra TECO 1981:**

Administrative Innovations: Aids to policy makers, National Contribution (Norway), Paris, April 1981

Joint Activity on Public Management Improvement. Administrative Innovations. Aids to Policy Makers. Think Tanks: A new Invention in Government, Paris, April 1981

Joint Activity on Public Management Improvement. Meeting of Senior Budget Officials. Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 80's, Paris, June 1981

The performance of the senior civil service in a period of resource constraint, National Contribution (Norway), Paris, November 1981

## **Dokumenter fra TECO 1983:**

Outline of the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 28<sup>th</sup> April, 1983

Report on the Co-operative Action Programme for 1982, Paris, 29<sup>th</sup> April, 1983

Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 19<sup>th</sup> September, 1983

Meeting of Government Experts on Relations between the Citizen and the Administration, Paris, 7<sup>th</sup> October, 1983

Joint Activity on Public Management Improvement. Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Summary of the Third Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 24<sup>th</sup> October, 1983

## **Dokumenter fra TECO 1984:**

Study on the Capacity to Budget. Meeting of the Project Group, Paris, 19<sup>th</sup> March, 1984

Project on Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Study on the Capacity to Budget, Report of the Study – Draft Outline, Paris, 18<sup>th</sup> July, 1984

## **Dokumenter fra TECO 1985:**

Report on the Co-operative Action Programme for 1984, Paris, 10<sup>th</sup> April, 1985

Preliminary programme of work for 1986, Paris, 30<sup>th</sup> April, 1985

Analysis of Country Replies on Priorities, Paris, 30<sup>th</sup> April, 1985

Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Summary report of the Meeting of Senior Budget Officials Paris 27<sup>th</sup>-28<sup>th</sup> June, 1985, Paris, 30<sup>th</sup> August, 1985

Summary Record of the 55<sup>th</sup> Meeting held on 22<sup>nd</sup>-23<sup>rd</sup> May, 1985, Paris, 16<sup>th</sup> September, 1985

Government and its Clients: Designing Policies for Impact, Paris, 1<sup>st</sup> October, 1985

Government and its Clients: Organising for Responsiveness, Paris, 2<sup>nd</sup> October, 1985

Co-operative Action Programme for 1986, Paris, 7<sup>th</sup> October, 1985

Government and its Clients: Organising for Responsiveness, Paris, 10<sup>th</sup> October, 1985

Brief Survey of Public Management Initiatives in Member Countries, Paris, 18<sup>th</sup> October, 1985

1987 Programme: First Exchange of Views, Paris, 21<sup>st</sup> October, 1985

### **Dokumente fra TECO 1986:**

Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Meeting of Senior Budget Officials. Future Work Programme, Paris, 14<sup>th</sup> May, 1986

Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Meeting of Senior Budget Officials. Expenditure Control and Effectiveness and Efficiency of Departmental Management, Paris, 15<sup>th</sup> May, 1986

Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Meeting of Senior Budget Officials. Capital Budgeting, Paris, 23<sup>rd</sup> May, 1986

### **Dokumente fra TECO 1987:**

Summary Record of the 60<sup>th</sup> Meeting held on 2<sup>nd</sup>-3<sup>rd</sup> November 1987, Paris, 29<sup>th</sup> February, 1987

Project 1: Relations between the Citizen and the Administration. Administrative Responsiveness and the Taxpayer. Final Report, Paris, 16<sup>th</sup> March, 1987

Annual Report by the Technical Co-operation Committee, Paris, 2<sup>nd</sup> April, 1987

Project 3: Organisational Adaptation and Managerial Improvement. Interim Project Report, Paris, 17<sup>th</sup> April, 1987

Summary Record of the 59<sup>th</sup> Meeting held on the 18<sup>th</sup>-19<sup>th</sup> May, 1987, Paris, 8<sup>th</sup> July, 1987

Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Summary Report of the Meeting of Senior Budget Officials Paris 18<sup>th</sup>-19<sup>th</sup> June 1987, Paris, 23<sup>rd</sup> September, 1987



Programme of Work for 1988, Paris, 28<sup>th</sup> September, 1987

Project 3: Personnel Management and Organisational Change. Public Personnel Policies for Improving Productivity: Performance Appraisal and Incentive Systems. Summary Record of Meeting held at OECD, Paris, on 1<sup>st</sup>-2<sup>nd</sup> July, 1987, Paris, 5<sup>th</sup> October, 1987

Managing for Results: The Interaction of Budgetary Rules and Managerial Performance, Paris, 8<sup>th</sup> October, 1987

Medium-term Priorities, Paris, 9<sup>th</sup> October, 1987

### **Dokumente fra TECO 1988:**

Survey of Public Management Initiatives, Paris, 24<sup>th</sup> February, 1988

Annual Report by the Technical Co-operation Committee, Paris, 3<sup>rd</sup> March, 1988

Renewal of the Mandate of the Technical Co-operation Committee, Paris, 16<sup>th</sup> March, 1989

Renewal of the Mandate of the Technical Co-operation Committee, Paris, 7<sup>th</sup> June, 1989(2<sup>nd</sup> Revision)

Programme of Work for 1989, Paris, 31<sup>st</sup> August, 1988

Activity 3.1: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control. Summary Report of the Meeting of Senior Budget Officials, Paris 13<sup>th</sup>-14<sup>th</sup> June 1988, Paris, 29<sup>th</sup> September, 1988

Summary Record of the 62<sup>nd</sup> Meeting held on the 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> November 1988, Paris, 30<sup>th</sup> November, 1988

Summary Record of the 62<sup>nd</sup> Meeting held on the 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> November 1988. Annex II: General Statements made on Item 4 – Renewal of the Mandate of the Technical Co-operation Committee, Paris, 30<sup>th</sup> November, 1988

### **Dokumente fra TECO 1989:**

Incentives in Budgetary Systems: From Experiments to Structural Changes, Paris, 23<sup>rd</sup> May, 1989

Renewal of the Mandate of the Technical Co-operation Committee, Paris, 7<sup>th</sup> June, 1989

Partnerships for rural development, Paris, 12<sup>th</sup> December, 1989

### **Dokumente fra PUMA 1990:**

Survey of public management developments, Paris, 26<sup>th</sup> April, 1990

Annual report by the public management committee 1989, Paris, 30<sup>th</sup> April, 1990

Status of activities in 1990, Paris, 5<sup>th</sup> June, 1990

Serving the economy better – The role of public management, Paris, 7<sup>th</sup> June, 1990

Report of Bureau Meeting held on Wednesday 19<sup>th</sup> September 1990, Paris, 2<sup>nd</sup> October, 1990

Third meeting of the committee – suggested agenda 8<sup>th</sup>-9<sup>th</sup> April, 1991, Paris, 2<sup>nd</sup> October, 1990

Public Management Committee: Draft Medium-term Priorities, Paris, 25<sup>th</sup> October, 1990

### **Dokumenter fra PUMA 1991:**

Annual Report by the Public Management Committee, Paris, 6<sup>th</sup> March, 1991

Survey of Public Management Developments: 1991 Update, Paris, 18<sup>th</sup> March, 1991

Meeting of Senior Budget Officials. Integrating Longer-term Information in the Budgetary Process, by Per Schreiner and Mette Wikborg, Ministry of Finance, Paris 24<sup>th</sup>-25<sup>th</sup> June 1991, Paris 5<sup>th</sup> May, 1991

Regulation, Reform and Results. Note on Objectives and Agenda. OECD Headquarters, Chateau de la Muette, Paris 12<sup>th</sup>-14<sup>th</sup> November 1991, Paris 4<sup>th</sup> July, 1991

Status of Activities in 1991, Paris, 18<sup>th</sup> September, 1991

Performance Management in the Public Sector. Performance Management in Norway – a Case from the Norwegian Public Sector: Sentralinstituttet for habilitering. Meeting at OECD, Paris, 27-28 January 1992, Paris, 4 October, 1991

Programme of Work for 1992, Paris, 23<sup>rd</sup> October, 1991

Register of Knowledge based Systems in Public Management in OECD Countries, Paris, 4<sup>th</sup> November, 1991

Performance Management in the Public Sector. Performance Measurement in the Public Sector: Development and use in OECD Member Countries (Analysis of Case Studies). Meeting at OECD, Paris, 27<sup>th</sup>-28<sup>th</sup> January 1992, 3<sup>rd</sup> December, 1991

Performance Management in the Public Sector. Performance Measurement in the Public Sector: Development and use in OECD Member Countries (A General Overview). Meeting at OECD, Paris, 27<sup>th</sup>-28<sup>th</sup> January 1992, Paris, 31<sup>st</sup> December, 1991

## **Dokumenter fra PUMA 1992:**

Annual Report, Paris, 24<sup>th</sup> January, 1992

Survey of Public Management Developments: Update 1992, Paris, 18<sup>th</sup> February, 1992

Performance Management, Paris, 19<sup>th</sup> February, 1992

Public Management Developments: Update 1992, Paris, 19<sup>th</sup> February, 1992

Information Technology in Government – Management Challenges, Paris, 10<sup>th</sup> September, 1992

Structural Adjustment: Contribution of Public Sector Management Reforms, Paris, 18<sup>th</sup> September, 1992

Possible New Initiatives, Paris, 21<sup>st</sup> September, 1992

## **Årlige rapport om OECD sine aktiviteter:**

Activities of OECD in 1978, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1979

Activities of OECD in 1979, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1980

Activities of OECD in 1980, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1981

Activities of OECD in 1981, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1982

Activities of OECD in 1982, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1983

Activities of OECD in 1983, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1984

Activities of OECD in 1984, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1985

Activities of OECD in 1985, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1986

Activities of OECD in 1986, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1987

Activities of OECD in 1987, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1988

Activities of OECD in 1988, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1989

Activities of OECD in 1989, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1990

Activities of OECD in 1990, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1991

Activities of OECD in 1991, Report by The Secretary-General, OECD Paris 1992

## **Andre OECD-dokumenter**

Meeting of the Council at Ministerial Level in June 1991, OECD Paris, 1992

Resolution of the Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, OECD Paris, 14<sup>th</sup> January, 2000

Public Management Committee Handbook, Paris, 30<sup>th</sup> October, 2001

Mid-Term Review of the Mandate, Paris, 4<sup>th</sup> March, 2002

## **Publikasjoner fra OECD**

Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1990

Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1991

Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1992

Public Management Developments, Survey, OECD Paris, 1993

Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1994

Public Management Developments, Update, OECD Paris, 1995

## **Annet**

Aamo, Bjørn Skogstad: ”Idémøte om Finansdepartementets historie 20. september 2006”. Foredrag av Bjørn Skogstad Aamo. Power-point-notater.

## **Muntlige kilder:**

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Tormod Hermansen*, 04.04.05

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Storvik*, 04.04.05

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kjell Andersen*, 30.01.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Arent Skjæveland*, 30.01.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Andrea Uhrhammer*, 31.01.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Terje Dyrstad*, 28.08.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Kasper Holand*, 29.08.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Thorvald Moe*, 29.08.06

Aas, Mikkel Hovden: *Intervju med Bjørn Skogstad Aamo*, 21.12.06

***Internettsider:***

Norges faste delegasjon til OECD, hjemmeside: <http://www.norway-oecd.org/>

OECDs hjemmeside: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)