

**New Public Management – vartåt leder den
nyliberala reformen av högskolan?
Erik J Olsson**

Professor i teoretisk filosofi vid Lunds
universitet

Ordförande i stiftelsen *Academic Rights
Watch*, som bevakar den akademiska
friheten i Sverige

1. Inledning

Uppläggning:

1. Inledning
2. New Public Management – en begreppsbestämning
3. Offentligt kontra privat
4. Hur Sverige införde New Public Management – mot alla odds
5. Men har vi inte granskningsmyndigheter?
6. Det grundläggande tankefelet bakom NPM
7. Vad göra?
8. Sammanfattning och slutsatser

2. New Public Management – en begreppsbestämning

- New Public Management – ett mångfacetterat begrepp:
 - Förvaltningsmyndigheter ska ledas av opolitiska förvaltningschefer med betydande handlingsfrihet.
 - Styrningen ska vara resultatorienterad och utgå från granskning av prestationer.
 - Resultatansvaret ska delegeras inom myndigheten.
 - Olika fristående aktörer ska kunna utföra offentliga åtaganden.
 - Konkurrens ska eftersträvas.
 - *Privat sektor som ska fungera som förebild för offentlig sektor.*
 - Ekonomisk återhållsamhet ska betonas.

- Centralt argument för NPM:

- 1) Effektivitet är ett övergripande mål för offentlig sektor.

- 2) Offentlig sektor som den traditionellt bedrivs är "ineffektiv" och privat sektor "effektiv".

Ergo:

- 3) Offentlig verksamhet ska styras som om den vore privat (NPM).

3. Offentligt kontra privat

- Grundlagen och andra lagar/förordningar gör skillnad t.ex. när det gäller:
 - Vad man får säga: yttrandefrihet (meddelarfrihet, repressalieförbud etc.)
 - Vilken information som är offentlig: transparens och insyn (diarieföring, offentliga handlingar etc.)
 - Hur ärenden ska hanteras: objektivitet, saklighet och opartiskhet
 - Vem som ska anställas: utlysning av tjänster, skicklighet som främsta anställningsgrund
 - Hur ansvar ska utkrävas: åtal för tjänstefel

- Thomas Bull:

”Om grundlagsskyddet [för yttrandefriheten] ska kunna ge de positiva effekter som eftersträvas i form av en fri och välinformerad debatt så är det centralt att de offentligt anställda – som har en särskild inblick i hur våra gemensamma angelägenheter hanteras i praktiken – kan och vågar delta i denna. Inte bara renodlade repressalier hindrar sådant deltagande, utan även kritiska uttalanden som gör klart för de anställda att utspel i media eller kontakter med publicister inte är uppskattade.”

- Lars Calmfors:

”Handplockning av personer som tidigare har arbetat ihop förekommer visserligen i privat näringsliv och kan ibland vara effektiv för att få ett väl fungerande arbetslag. Risken för missbruk motverkas där av de konkurrensnackdelar det kan innebära. Den spärren finns inte i offentlig sektor och därför finns reglerna om tillsättning i öppen konkurrens efter enbart merit och förtjänst.”

- Thomas Bull:

”Straff har många funktioner på såväl individplanet som för samhället som helhet. Det kan gälla olika former av prevention, hämnd och symbolisk markering av vad som är acceptabelt i samhället. För denna studies del är det av störst intresse att fokusera på det straffrättsliga ansvarsutkrävandets symboliska funktioner eftersom utkrävandet av ansvar för tjänstefel innefattar en tydlig symbolisk dimension. Denna funktion handlar om att upprätthålla det allmänna förtroendet för förvaltningens förmåga att sköta sina uppgifter på ett opartiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Det straffrättsliga ingreppet mot enskilda tjänstemän får i detta sammanhang alltså en annan innebörd än ’bara’ ett sökande efter individuella fel och ansvarskrävande för dessa.”

4. Hur Sverige införde New Public Management – mot alla odds

- Alternativ 1: Det statliga regelverket anpassats så att det inte längre finns någon skillnad mellan att vara statligt anställd och att vara privat anställd
- Alternativ 2: Privatisera hela eller stora delar av den offentliga sektorn.
- *Alternativ 3: Låt det offentliga regelverket vara kvar men gör det möjligt för cheferna att systematiskt bryta mot reglerna utan att det får några konsekvenser för dem personligen.*

- Thomas Bull, min kursivering:

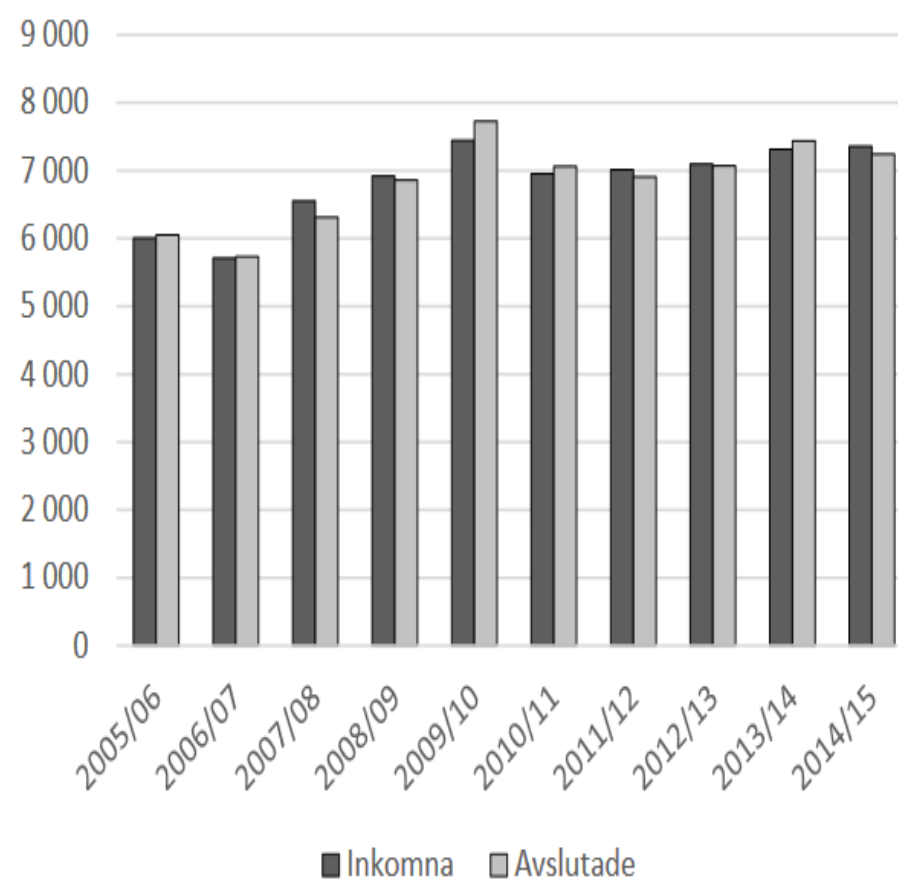
”Ansvarsutkrävandet för de offentligt anställdas felaktiga handlande kan sägas vila på tre ben: ett straffrättsligt, ett arbetsrättsligt och ett skadeståndsrättsligt. Relationerna mellan dessa olika vägar att utkräva ansvar har varierat och inte alltid varit lätta att jämka ihop. Olika synsätt bryts mot varandra angående vilken huvudsaklig funktion reglerna har och för vilka syften en reglering införs. *På ett översiktligt plan kan sägas att utvecklingen gått från ett historiskt sett offentligträttsligt synsätt, till att privaträttsliga perspektiv alltmer vunnit insteg.* Regleringens utformning över tid kan ses som olika sätt att balansera olika intressen såsom styrning, effektivitet, enskildas rättssäkerhet m.m.”

- Thomas Bull om Socialstyrelsens årliga rapportering:

”Det finns således anledning att tro att det finns ett stort antal felaktigheter och brister inom den offentliga förvaltningen som aldrig bedöms av de rättsvårdande myndigheterna eller av något disciplinärt organ”.

- JO:s ärendeutveckling de senaste 10 åren:

Ärendeutvecklingen de senaste 10 åren

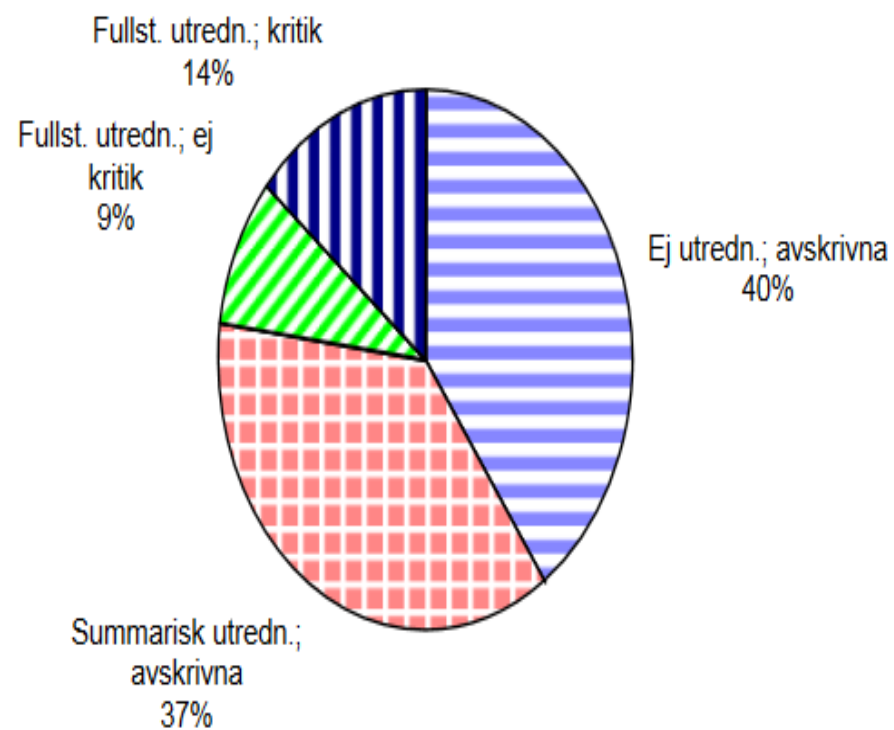


- Slutsatsen blir att våra politiker i praktiken valt alternativ 3:
 - nedmonteringen av tjänstemannaansvaret gjorde det möjligt att systematiskt bryta mot det offentliga regelverket, vilket sedan påpassligt utnyttjades för att införa NPM – en styrmodell som på ett flagrant sätt strider mot svensk grundlag.

5. Men har vi inte granskningsmyndigheter?

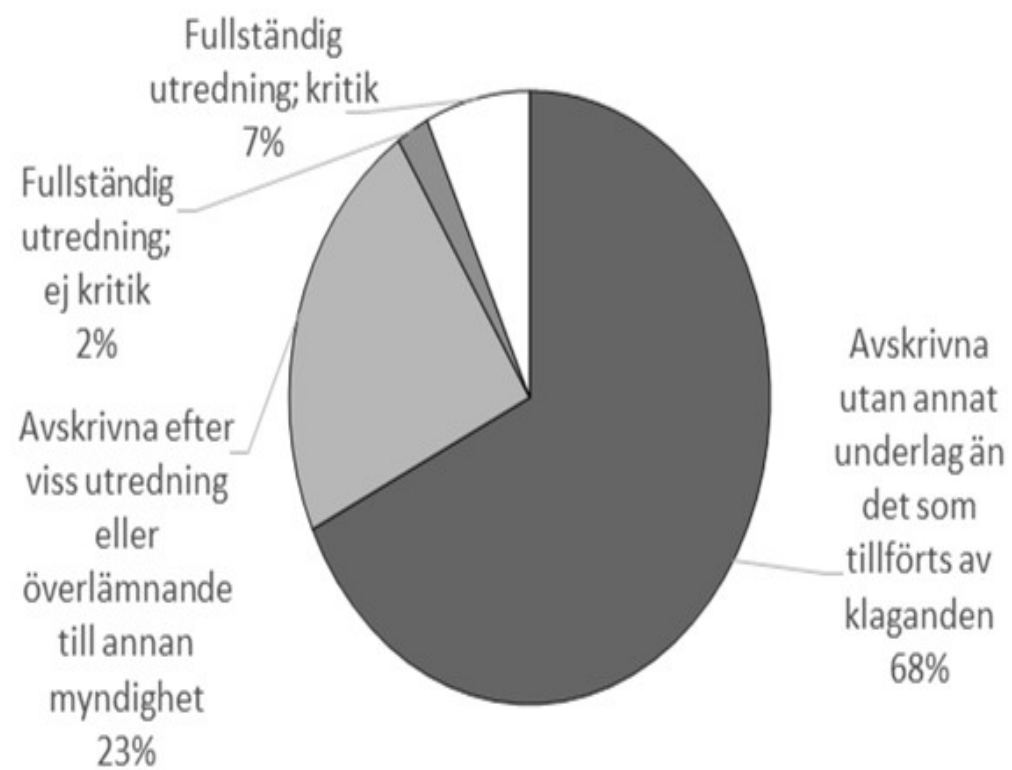
- JO-beslut verksamhetsåret 1996/1997 ur Ämbetsberättelsen:

Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4.992 beslut



- JO-beslut verksamhetsåret 2014/2015 ur ämbetsberättelsen (Opcat = särskild tillsyn av frihetsberövade):

Besluten i tillsynsärenden⁹¹ inom hela tillsynsområdet, utom Opcat: totalt 7 280 beslut



6. Det grundläggande tankefelet bakom NPM

- Det centrala argumentet igen:
 - 1) Effektivitet är ett övergripande mål för offentlig sektor (Arbetsgivarverket m.fl.)
 - 2) Offentlig sektor som den traditionellt bedrivs är "ineffektiv" och privat sektor "effektiv".

Ergo:

 - 3) Det offentliga ska styras som om det vore fråga om privat verksamhet (NPM).

- Kåre Bremer (ur Ledningsutredningen):

”Enligt resonemangen i föregående avsnitt finns en ökad politisk kravbild, ökad finansiering och ökad konkurrensutsättning, vilket kräver starkare ledningsfunktioner som kan prioritera hur lärosätena ska möta dessa utmaningar.”

- Samhällsvetenskapliga doktorandrådet (ur remissvar till Ledningsutredningen):
 - ”Utredningens olika argument för en ökad linjestyrning – med konsekvensen att kollegiet och studenter på alla nivåer förlorar makt över sin egen situation – kan i enkelhet sammanfattas som olika former av effektivitetsargument (baserat på en väldigt förenklad bild av vad ”effektivitet” är inom akademien). För oss som fostrats enligt parollen ”Att tänka fritt är stort, att tänka rätt är större” förefaller utredningens budskap snarare lyda ”Att tänka fritt är stort, att tänka fort är större”. Vi tror att denna syn på akademisk styrning är helt fel väg att gå och i huvudsak väldigt negativ för doktorander, både idag och i framtiden.”

- Europarådet (ur rekommendationer för akademisk frihet, 2006):

“the institutional autonomy of universities should be a manifestation of an independent commitment to the traditional and still essential cultural and social mission of the university”

“universities need to be close enough to society to be able to contribute to solving fundamental problems, yet sufficiently detached to maintain a critical distance and to take a longer-term view.”

Vad göra?

- Delta i den offentliga debatten genom att uppmärksamma de grundläggande tankefelen i NPM så att NPM inte längre framstår som tvingande.
- Stöd verksamheter som ARW som försöker etablera ett tjänstemannaansvar utanför det rättsliga systemet.
- Delta i offentlig debatt och kräv ett återinfört reellt straffrättsligt tjänstemannaansvar.

8. Sammanfattning och slutsats

- En radikal form av New Public Management (NPM) är en realitet i Sverige idag.
- Denna radikala form av NPM har införts på ett anmärkningsvärt och förtroendeskadande sätt.
- Det centrala argumentet för NPM inte är tvingande utan bygger på en förutsättning som inte är generellt giltig.

- Varåt leder den neoliberal reformen av högskolan?
 - Högskolan förlorar kontakt med de långsiktiga målen för verksamheten
 - NPM leder till en degenererad och politiserad högskola och offentlig sektor med allt lägre kvalitet i verksamheten