

# Hva konstituerer grensen mellom privat og offentlig sektor?

**Tor Busch**

## **Sammendrag**

*Grensen mellom private og offentlig virksomheter utfordres av den pågående modernisering av offentlig sektor og fremstår i økende grad som uklar. Nye styrings- og ledelsesteknikker overføres fra privat næringsliv og markedsløsninger gjør sitt inntog på stadig nye områder. Samtidig er det et økende antall private bedrifter som engasjeres i offentlig velferdsproduksjon. Dette kan over tid redusere forskjellen mellom privat og offentlig virksomhet og påvirke konstitueringen av offentlig sektor. Formålet med denne artikkelen er å diskutere ulike dimensjoner som kan benyttes til å markere et skille mellom de to sektorene. Forskingen på området viser at rollefordeling, oppgavefordeling, autoritet, styringslogikk, legitimitet, verdier og identitet er interessante dimensjoner i denne sammenheng.*

## **Innledning**

Diskusjonen om det er noen prinsipielle forskjeller mellom private og offentlige virksomheter går langt tilbake i tid og Pollitt (2003) hevder at vi kan skille mellom en normativ og en deskriptiv tilnærming. Ut fra en normativ tilnærming forsøkes det skapt en virkelighetsforståelse av eventuelle likheter/forskjeller som utgangspunkt for anbefalte former for styring eller ledelse innenfor offentlig sektor. Innenfor den deskriptive tradisjonen legges det større vekt på å undersøke om det er noen vesentlige forskjeller mellom private og offentlige virksomheter. Diskusjonen har derfor både en vitenskaplig og en mer praktisk side – noe som kommer klart frem i den pågående debatten knyttet til ”New Public Management” (NPM).

NPM representerer en endringsbølge som vi i dag ser i en rekke vestlige land, og består i følge Klausen (2001b) av to søyler. Den første søylen er knyttet til ønsket om en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg og brukerbetaling. Den andre søylen i NPM er knyttet til organisasjon og ledelse. Her finner vi spesielt introduksjon av ledelses- og organisasjonsprinsipper fra privat sektor. Fokus settes på målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse og økonomistyring. Det som særpreger NPM er en antagelse om at disse instrumentene og teknikkene er generiske – dvs at de egner seg like godt i både privat og offentlig sektor. Det ligger altså en underliggende forutsetning til grunn om at det ikke er noen prinsipielle forskjeller mellom private og offentlige virksomheter som har betydning for styring og organisering.

NPM har bidratt til at det oppstår stadig større likhetstrekk mellom offentlige og private virksomheter – både gjennom privatisering/deregulering og ved å overføre styrings- og ledelsesteknikker fra privat til offentlig sektor. Formålet med dette paperet er å sette fokus på ulike forhold som bidrar til å konstituere grensen mellom privat og offentlig sektor. Den faglige diskusjonen har vist at det er mange dimensjoner som kan trekkes inn og at det kan være hensiktsmessig å snakke om grader av offentlighet. Ved å avklare de mest sentrale dimensjonene vil det være mulig å studere denne utviklingen – noe som kan gi et bedre grunnlag for å analysere om disse endringene har noen effekt på den fremtidige konstitueringen av offentlig sektor.

## **Ulike offentlige dimensjoner**

Et av velferdsstatens problemer er i følge Ringen (1987) et for stort aktivitetsnivå. Dette har stimulert til flere endringer rettet mot å redusere størrelsen av offentlig sektor – en trend vi i følge Ferlie et al (1996) finner både i vesteuropeiske og nordamerikanske nasjoner.

Spørsmålet om hvor grensen mellom offentlig og privat sektor skal settes har gjennom dette fått økende betydning. Lane (1993) hevder at det finnes mange forsøk på å definere offentlig sektor, men at det byr på betydelige problemer å angi et presist mål på sektorens størrelse. Han peker på at et spørsmål om størrelse reiser minimum seks nye spørsmål:

1. Hvilken betydning bør offentlig myndighetutøvelse ha i samfunnet, dvs hvor mye privat handlefrihet bør anbefales?
2. Hvilken andel av samfunnets totale ressurser bør disponeres av myndighetene til offentlig konsum og investeringer?
3. Hvor stort bør statsbudsjettet være, dvs hvor mye av den private verdiskapningen bør disponeres uten innflytelse av myndighetene?
4. Hvor stor andel av de varer og tjenester som offentlige myndigheter stiller til samfunnets rådighet bør produseres av offentlige virksomheter?
5. Hvor stor andel av produksjonsmidlene bør eies av myndighetene?
6. Hvor stor andel av arbeidskraften bør være ansatt i offentlige organisasjoner?

Lane hevder at spørsmålene er komplekse og at det ikke er mulig å finne en presis avgrensing av offentlig sektor ved å ta utgangspunkt i dimensjoner som allokering, inntektsfordeling, produksjon og sysselsetting. Og at diskusjonen vil lede mot mer grunnleggende spørsmål om hvordan samfunnet skal organiseres. Han peker videre på at det finnes mange kombinasjoner av dimensjonene eierskap (offentlig eller privat), interaksjonsmønster (konkurrans eller hierarki), allokeringsmekanisme (markert eller offentlig budsjett) og former for kontroll (planlegging eller laissez-faire). Derved fremkommer et komplekst bilde som gir ulike innfallsvinkler til å forstå omfanget av offentlig sektor og Lane konkluderer med at det ikke er mulig å finne et enkelt kriterium som kan brukes til å trekke et klart skille mellom offentlig og privat sektor.

Bozeman (1989) tar det samme utgangspunktet og markerte med sin bok "All organizations are public" at alle organisasjoner har offentlige trekk. Dette er et omdiskutert standpunkt og Scott og Falcone (1998) hevder at tre ulike konseptuelle perspektiver har utviklet seg innenfor forskningen på dette området – "the core approach", "the generic approach" og "the dimensional approach". Tilhengerne av "the generic approach" tar utgangspunkt i at det ikke er noen vesentlige forskjeller på private og offentlige virksomheter. Det innebærer blant annet at de kan ledes og organiseres på samme måten. "The core approach" forutsetter at det er en grunnleggende forskjell mellom offentlige og private virksomheter. Det betyr at offentlige virksomheter skiller seg klart ut på grunn av sin formelle og legale status. De som er tilhengere av "the dimensional approach" hevder at det ikke er eierskapet og den formelle status som er avgjørende for eventuelle forskjeller. Det arbeides i stedet med flere uavhengige dimensjoner som angir grad av "offentlighet". En privat virksomhet kan derved i prinsippet ha mange offentlige trekk, mens en offentlig virksomhet kan ha mange private trekk. Scott og Falcone (1998) studerte fruktbarheten av de tre perspektivene og analysene ga kun støtte til "the core approach" og "the dimensional approach".

Som eksempler på dimensjoner som benyttes innenfor "the dimensional approach" kan nevnes finansieringsform, produktspekter, formål og type transaksjoner med omgivelsene (Bozeman og Bretschneider, 1994). Bozeman (1989) legger primært vekt på i hvor stor grad en organisasjon var underlagt en ekstern politisk autoritet, mens Antonsen og Jørgensen (1997) tar utgangspunkt i hvor stor grad en organisasjon underlegger seg bestemte offentlige verdier. Klausen (1996, 2001a) velger den samme innfallsvinkelen, men tar utgangspunkt i tre normative vektorer som henholdsvis er knyttet til staten, markedet og det sivile samfunn. Disse vektorene representerer krefter som har sin egen rasjonalitet eller styringslogikk og som

kan trekke en organisasjon i ulike retninger. Med den statlige vektoren tenker Klausen på politikk, makt og regler som styrende variabler, at fellesskapet er oppbygd gjennom sosiale kontrakter og at det er snakk om en instrumentell rasjonalitet. Markedsvektoren knyttes til penger og kontrakter og den samme type rasjonalitet. Vektoren knyttet til det sivile samfunn har etikk og moral som styrende variabler, tillit og gjensidighet i relasjonene og at det finnes en gjensidig avhengighet som bygger på lojalitet, respekt eller frykt. Norm-, verdi- og emosjonell rasjonalitet er dominerende. I prinsippet vil alle organisasjoner være påvirket av disse vektorene, men i ulik grad alt ettersom hvilken sektor organisasjonen tilhører.

Debatten om grensen mellom privat og offentlig sektor har ført til økt fokus på de ulike organisasjonsformene som ligger mellom ren offentlig og ren privat virksomhet. I en tidlig fase i denne diskusjonen ble det utviklet et klassifisering hvor det ble skilt mellom "quago" (quasi-governmental organization) og "quango" (quasi-non-governmental organization). Gjennom dette ble blant annet frivillige organisasjoner som utfører offentlige velferdsfunksjoner identifisert (Barker, 1982). I følge Wettenhall (2001) mistet denne klassifisering sin betydning i løpet av relativt kort tid, og det ble større fokus på ulike organisasjonsformer hvor offentlige myndigheter i større eller mindre grad var involvert. Klausen (2001a) har arbeidet videre med de ulike mellomformene og hevder at dette vil synliggjøre flere interessante grenser og gi et mer komplekst bilde av hvordan samfunnet er organisert. I tillegg til det formelle skillet mellom privat og offentlig styrte organisasjoner trekker han inn to nye grenser – formalisert/uformalisert og non-profit/profit. Ved å kombinere disse tre grensene identifiserer han til sammen syv sektorer. Innenfor offentlig sektor fremkommer da to undersektorer – en som består av offentlige og halvoffentlige organisasjoner med profit som mål og en mer uformell sektor som består av løse politiske nettverk. Selv om det kan diskuteres hvor klare disse nye grensene er, viser Klausens modell interessante mellomformer som kan få økende betydning i den pågående utviklingen med større vekt på offentlig-private partnerskap.

I en situasjon med store endringer innenfor offentlig sektor kan det ut fra dette være viktig å analysere grad av offentlighet langs ulike dimensjoner. Blant annet kan det være interessant å undersøke om den pågående modernisering skaper en bevegelse mot mindre offentlighet på andre dimensjoner enn de som konkret blir endret. Røvik (1998) trekker i den forbindelse frem virusteorien og hevder at selv språklige endringer over tid kan endre den idemessige representasjon i en organisasjon og derigjennom skape nye aktivitetsmønstre. Tilsvarende analyser kan gjøres blant private virksomheter som har sin virksomhet rettet mot offentlig sektor. Åkerstrøm Andersen (1996) har blant annet påvist at private virksomheter som overtar offentlig tjenesteproduksjon gjennom anbud blir nødt til arbeide innenfor de kodene som dominerer i offentlig sektor – dvs koder knyttet til styring og makt. Dette i motsetning til de økonomiske kodene som benyttes innenfor privat sektor. De utviklet altså visse offentlige særtrekk – den offentlige logikk fulgte oppgavene over til privat sektor.

### **Funksjons- og oppgavefordeling**

I en diskusjon om hva som skiller private og offentlige virksomheter blir forestillingen om staten og statens organisering av sentral betydning. Visse funksjoner må ivaretas av det offentlig for at staten skal kunne fungere og utøve sin autoritet. Vi finner en funksjonell oppdeling av den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt og sentrale oppgaver vil være knyttet til kontroll og myndighetutøvelse. I denne forbindelse er den politiske dimensjon en viktig del av den offentlige kontekst – staten styres av folkevalgte representanter og vi finner en integrasjon mellom politisk og administrativ styring. I en tidlig fase av statsdannelsen ivaretok staten en mer begrenset funksjon, men i forbindelse med industrialiseringen vokste velferdsstaten frem med stor vekt på kollektive velferdsordninger i

statlig regi. Dette har gitt grunnlaget for en diskusjon om hvilke oppgaver som skal ivaretas av det offentlige og hvilke som skal overføres til markedet.

Innenfor økonomisk teori har denne diskusjonen vært knyttet til et mål om mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser. Under gitte forutsetninger legges det til grunn at dette målet realiseres best gjennom markedsmekanismene. I situasjoner hvor markedet svikter må det søkes etter andre løsninger – og her finner vi den økonomiske begrunnelsen for at produksjonen av enkelte goder skal reguleres av offentlige myndigheter. Det gjelder spesielt det som benevnes som kollektive goder. Disse godene har to særpregete egenskaper. For det første er de *ikke-ekskluderende*, dvs at det er ikke mulig å ekskludere enkelte forbrukere fra å dra nytte av godet. Som eksempel kan nevnes nasjonalt forsvar. For det andre er de *ikke-rivaliserende*, dvs det at godet er av en slik art at tilgangen er tilnærmedesvis ubegrenset. Enkeltpersoners forbruk vil ikke redusere andres muligheter til å benytte godet. Som eksempel kan nevnes fyrlykter og ren luft. Slike goder er også karakterisert av at marginalkostnaden er null.

Markedssvikten knyttet til ikke-ekskluderende goder ligger primært i et "free-rider" problem. Hvis slike goder skulle reguleres av markedet, kan enkelte personer ut fra en ren nyttebetraktning velge å forbruke godet uten å betale for det. En annen markedssvikt for slike goder er at individuelt forbruk kan ha en utvidet nytte for samfunnet. For eksempel vil vaksinerings mot sykdommer både beskytte den enkelte og øke samfunnets nytte gjennom redusert smittefare – det kollektive godet består her av et samfunn med god helse og lav smittefare. For ikke-rivaliserende goder ligger markedssvikten i underforbruk. Når det settes en pris på godet, er det enkelte personer som ikke vil forbruke godet. Dette er en lite effektiv løsning så lenge marginalkostnaden er null.

Ut fra slike resonneringer vil produksjonen av kollektive goder bli finansiert av offentlige myndigheter og stilt fritt til disposisjon for befolkningen, mens det som kalles private goder vil ivaretas av privat sektor og reguleres gjennom markedet. I praksis er skillet mellom kollektive og private goder uklart. Det er få goder som tilfredsstillende de to prinsippene helt ut, og det finnes derfor en rekke mellomformer (Lane 1993). Dette gir grunnlag for en politisk diskurs om grensene mellom offentlig og privat sektor, og om enkelte kollektive goder skal finansieres gjennom avgifter i stedet for over skatteseddelen.

Vi kan først se på de goder som er ikke-rivaliserende, men som kan være ekskluderende. Veier og parker kan være eksempler på dette. Markedssvikten ligger i at det kan oppstå et underforbruk. Dette er uheldig ut fra et effektivitetsmål og det kan være hensiktsmessig at det offentlige overtar ansvaret for produksjon av godet. For noen slike goder kan underforbruket være av mindre betydning og det blir da lettere å overføre ansvaret til privat sektor. Et eksempel på dette er overføring elektrisitetsnettet til private aktører.

Vi har også goder som er ikke-ekskluderende og rivaliserende. Et eksempel på dette kan være bruk av naturen til ulike former for friluftsliv. Det er vanskelig å ekskludere noen fra å bruke naturen, samtidig som et overforbruk kan redusere den enkeltes nytte. Markedssvikten er her som sagt muligheten for "free riders". Så fremt det ikke er mulig å foreta en viss form for eksklusjon, egner slike produkter seg best for offentlig sektor.

Ut fra en økonomisk vurdering vil altså goder med sterke kollektive trekk bli finansiert over offentlige budsjetter og de vil over tid bli identifisert med offentlig sektor. I tillegg finnes det mange private goder som ivaretas av det offentlige. Årsaken til dette ligger primært i en fordelingsmessig vurdering. Ut fra noen grunnleggende verdier og ideologier er det ønskelig at visse goder fordeles ut fra et likhets- eller rettferdighetssyn. Dette er i større grad en politisk vurdering og det finnes derfor store ulikheter mellom forskjellige land. Typiske eksempler er her helse-, sosial, kultur og utdanningstjenester. Slike tjenester er både rivaliserende og ekskluderende. Likevel ser vi at de er sentrale innenfor offentlig velferdsproduksjon.

I spørsmålet om slike velferdstjenester skal produseres av offentlige eller private virksomheter er det også mulig å trekke inn økonomiske vurderinger. For det første kan det oppstå en markedssvikt gjennom eksterne virkninger. Dersom helsetjenestene kun ble regulert av markedet, kan befolkningens totale helse bli skadelidende og gi negative effekter på samfunnet. Tilsvarende vil prising av skoletjenester kunne skape et lavere utdanningsnivå – noe som på sikt kan hemme den totale verdiskapningen. For det andre eksisterer det et informasjonsproblem. I mange av disse tjenestene vil brukeren ha dårlig forutsetninger for å vurdere eget behov. Dette kan innenfor helsevesenet føre til at det selges for mye helsetjenester. Innenfor kultur kan vi få den motsatte effekt – myndighetene kan være av den oppfatning at befolkningen vil undervurdere sitt behov for visse kulturelle tjenester.

På bakgrunn av økonomisk teori er det altså mulig å identifisere visse goder som ut fra en nyttemessig vurdering best blir ivaretatt gjennom offentlig styring og finansiering. Det tas ikke her standpunkt til hvem som reelt skal stå for produksjonen. Det sentrale er om fordelingen og finansieringen skal skje gjennom markedet eller gjennom offentlige budsjetter. I tillegg er det utviklet noen samfunnsmessige verdier om at visse private goder er av en slik karakter at styring og fordeling bør ivaretas av det offentlige. Selv om det kan være ulike politiske oppfatninger om hva som er den korrekte grense mellom offentlig og privat sektor, vil den grensen som har utviklet seg bidra til en konstituering av offentlig sektor. Offentlig sektor blir over tid synonymt med de tjenester og goder som produseres.

Når det gjelder produksjon av offentlige velferdstjenester kan det også være hensiktsmessige å se på hvordan ulike roller knyttet til produksjonen er fordelt mellom offentlige og private organisasjoner. Her skilles det vanligvis mellom tre ulike roller (1) bestillerrollen som representerer myndighet til å ta beslutning om en gitt tjenesteproduksjon skal gjennomføres, (2) utførerrollen som representerer ansvaret for å produsere den aktuelle tjenesten, og (3) finansieringsrollen som representerer ansvaret for å finansieres kostnadene knyttet til produksjonen. Ut fra disse rollene er det mulig å skissere ulike mellomformer hvor en virksomhet som produserer offentlige velferdsgoder kan ivareta en eller flere av disse rollene. Yttergrensene vil da bestå av tradisjonell offentlig tjenesteproduksjon hvor alle rollene ivaretas av offentlige myndigheter og en ren markedsløsning hvor alle rollene foretas av privat sektor. Mellom disse rene formene finnes så en rekke alternativer hvor både offentlig og privat sektor ivaretar en eller flere roller.

Innenfor statsvitenskap er det satt fokus på andre dimensjoner for å diskutere forskjellen på de oppgaver som ivaretas av offentlig og privat sektor. Antonsen og Jørgensen (1992) hevder at en viktig egenskap ved offentlige virksomheter er at de produserer på to nivåer. På den ene nivået produseres ulike former for konkrete serviceoppgaver innenfor helse, utdanning, barnepass, tilsyn etc. De kaller dette for *brukerrettede ytelser*. Det andre nivået angis som *almene ytelser*. Dette er mer diffuse og komplekse ytelser som er knyttet til sosialisering, kompetanseutvikling og verdiutvikling på et overordnet nivå. Mens de første er rettet mot den enkelte bruker, er de andre rettet mot befolkningen som helhet og har mer trekk av et kollektivt gode. Som eksempel på de siste kan nevnes at undervisning samtidig er sosialisering til bestemte samfunnsmessige verdier, sosiale ytelser er samtidig med å konstituere velferdsstatens verdigrunnlag og helsevesenet bidrar med å reprodusere og vedlikeholde arbeidskraften i samfunnet (Klausen, 1996).

Et sentralt punkt hos Antonsen og Jørgensen (1992) er at disse to former for ytelser er integrert i hverandre. Det er vanskelig å skille dem fra hverandre. Dersom utdanningen blir overlatt til privat virksomheter, må de også ivareta den almene ytelse knyttet til sosialisering. Videre kan de almene ytelser være direkte knyttet til en spesiell utførelse av de brukerrettede ytelsene. En teknologisk endring i serviceproduksjonen kan derved indirekte påvirke de almene ytelsene. For eksempel kan et nytt pedagogisk prinsipp i skolen også representere formidling av nye verdier. Ansvaret for de almene ytelser er knyttet opp til statens

overordnede funksjon og den tette integrasjonen med brukerrettede ytelser gjøre det mer komplisert å overføre offentlige velferdstjenester til private virksomheter.

Et annet viktig poeng når det gjelder offentlig service er i følge Klausen (2001a) at de offentlige ansatte både er myndighetsutøvere og serviceprodusenter. Dette i motsetning til privat sektor hvor de ansatte primært er serviceprodusenter. Myndighetsutøvelse innebærer at det kan tas beslutninger av andre enn lovgivere og domstolene om forhold som ensidig bestemmer hva som er rett med hensyn til offentlige ytelser, påbud, tillatelser etc. I dag ser vi at bestiller-utfører modellen innenfor offentlig serviceproduksjon benyttes til å skille disse to funksjonene. Bestilleren ivaretar myndighetsutøvelsen, mens utføreren tar seg av serviceproduksjonen.

Harmon og Mayer (1989) introduserer et skille mellom "tame" og "wicked problems". Det som særpreger "wicked problems" er at de har en uklar formulering, det finnes ikke klare kriterier for å skille mellom alternative løsninger og det finnes ikke metoder for å evaluere grad av måloppnåelse. Dette er altså komplekse problemer hvor det i liten grad er enighet om mål, problemdefinisjon og løsningsforslag. Som eksempel kan nevnes problemer med arbeidsløshet, narkotika, ungdomskriminalitet etc. Slike problemer er i følge Klausen (2001) typiske for offentlig sektor. Mulige løsninger kan ligge i et komplekst samspill mellom ulike tiltak i ulike samfunnsområder. Dette forutsetter muligheten for en overordnet styring og at offentlig sektor ikke i for stor grad er fragmentert.

### **Autoritet og styringslogikk**

En annen viktig dimensjon som trekkes frem når det skal foretas et skille mellom private og offentlige virksomheter er knyttet til autoritet, makt og styring. Dette er sentrale områder for alle virksomheter, men på grunn av særpreg ved de to sektorene får disse dimensjonene ulikt innhold.

Bozeman (1989) gjør et skille mellom økonomisk og politisk autoritet, og hevder at dette til en viss grad markerer et skille mellom privat og offentlig sektor. Thynne (2003) har et noe tilsvarende skille mellom privat makt og offentlig makt. Økonomisk autoritet er knyttet til økonomiske belønninger og bygger på en forventning om at en viss innsats fører til gitte belønninger. Maktutøvelse vil altså aksepteres på grunn av de gir økonomiske effekter for en selv. Denne form for autoritet finnes i de fleste organisasjoner, men er i følge Bozeman (1989) mer typisk for private virksomheter. Bakgrunnen for dette er at autoriteten kan føres tilbake til grunnleggende trekk i privat sektor – eierskapsrettigheter og målsettinger knyttet til profitt. Dette i motsetning til offentlige virksomheter hvor bunnlinjen er fraværende eller av mer symbolsk karakter.

Den økonomiske autoritet har blant annet et teoretisk grunnlag innenfor "property rights" teorien (Alchian 1965, Grossman og Hart 1986) hvor det hevdes det at private eiere har en langt sterkere interesse i at ledelsen i en virksomhet arbeider aktivt for deres interesser enn offentlige eiere. Årsaken til dette er at private eiere oppnår en direkte økonomisk belønning gjennom avkastning på egenkapitalen. I et børsnotert selskap vil markedet hele tiden overvåke ledelsens evne til å skape tilfredsstillende resultater. Svak kursutvikling vil øke presset mot ledelsen, nye eiere kan komme i styreposisjon og det kan bli framsatt krav om ny ledelse. Teorien predikerer at dette vil føre til mindre slakk og høyere produktivitet i private virksomheter.

Politisk autoritet fremstår i følge Bozeman (1989) som er mer uklart begrep og det mangler en tilsvarende teori som finnes innenfor "property right" teorier hvor det skapes klare koblinger mellom eiendomsrettigheter og organisatorisk atferd. Et kjernepunkt i politisk autoritet er at den er knyttet opp mot statens monopol med hensyn til å utøve legitim tvangsmakt. I tillegg er den overordnet all annen form for autoritet i samfunnet. Bozeman (1989) skiller mellom tre former for politisk autoritet – primær, sekundær og tertiær.

Den primære politiske autoritet er knyttet til individuelle borgere som gjennom politiske valg gir parlamentet og andre politiske institusjoner legitimitet til å handle på deres vegne. Den sekundære politiske autoritet er knyttet til offentlige institusjoner på alle nivåer som innenfor et gitt regelverk kan fatte beslutninger som regulerer den enkeltes handlefrihet. Den tertiære politiske autoritet defineres som den autoritet som offentlige institusjoner delegerer videre til enkeltindivider, private selskaper, frivillige organisasjoner eller andre aktører i samfunnet slik at de kan handle på vegne av offentlige myndigheter.

I modellen til Bozeman (1989) er all politisk autoritet utledet fra den som gis av borgerne gjennom politiske valg. Når det gjelder grensene mellom offentlige og private virksomheter er det spesielt den tredje formen som er interessant. Den viser at politisk autoritet kan delegeres ut av offentlig sektor, dvs at andre sektorer i samfunnet vil få visse offentlige trekk. Ettersom både økonomisk og politisk autoritet til en viss grad kan finnes i begge sektorene vil grensene mellom de to sektorene bli uklare. Offentlige virksomheter som legger stor vekt på økonomisk autoritet kan tilegne seg visse "private" særtrekk, mens private virksomheter som får delegert politisk autoritet kan tilegne seg "offentlige særtrekk". Bozeman bruker ut fra dette begrepet "autoritetsmix" – blandingen av politisk og økonomisk autoritet som er tilstede i en organisasjon, og hevder at dette er avgjørende for en virksomhets grad av offentlighet. Grad av offentlighet frigjøres derved fra organisasjonens legale status.

Greve (1998) hevder at det fremstår som uklart hva Bozeman (1989) mener med sine begrep politisk og økonomisk autoritet, og trekker frem at denne todelingen fører til at den frivillige sektor blir usynlig. Han bygger derfor på Klausens (1994) normative vektorer knyttet til stat, marked og sivilsamfunn. Greve (1998) hevder at innenfor politisk teori er det allment anerkjent at det kan knyttes en bestemt styringslogikk og et dominerende styringsinstrument til hver av de tre sektorene stat, marked og sivilsamfunn. Staten har autoritet som styringslogikk og flertallsavgjørelser/hierarki som dominerende styringsinstrument. Markedet har bytte som styringslogikk og penger som styringsinstrument, mens sivilsamfunnet har altruisme som styringslogikk og kommunikasjon/diskusjon som styringsinstrument.

Perry og Rainey (1988) bygger på sosial kontroll teori og Lindbloms (1977) skille mellom polyarkier og markeder. De hevder at polyarki-begrepet egner seg bedre for å fange opp den komplekse kontroll som utøves gjennom en pluralistisk politisk prosess som involverer ulike offentlige organer, interessegrupper og politiske aktører. Styringslogikken knyttet til staten får derved en dimensjon hvor maktkamp og politisk aktivitet blir like viktig som den formelle styringen som ligger i hierarkiet. De hevder på denne bakgrunn at i tillegg til det formelle skillet mellom privat og offentlig sektor kan det trekkes et skille som er basert i grad av ekstern kontroll utøvd av et marked eller et polyarki. Forholdet mellom marked og polyarki betraktes som et komplekst kontinuum av strukturer og prosesser for sosial kontroll.

Den dominerende styringslogikken vil også få konsekvenser for de konkrete styrings- og kontrollinstrumenter som utvikles. I følge Weber (1922/1996) skal offentlig administrasjon organiseres som et byråkrati med formaliserte regler og prosedyrer. Det forventes et klart skille mellom politikere som fastsetter mål og prioriterer oppgaver og forvaltningen som har ansvaret for implementering og produksjon. Dette i motsetning til privat sektor hvor det legges større vekt på resultater og gis større handlingsrom til lederne. Forskning har også påvist at det på disse områdene er store forskjeller mellom private og offentlig virksomheter. I en stor metaundersøkelse konkluderer Boyne (2002) blant annet med at offentlig virksomheter er mer byråkratiske enn private virksomheter. På grunn av at offentlige virksomheter i liten grad opererer på et marked som gjør det mulig å kvantifisere verdiskapningen, blir de styringsmessig konsekvens å fokusere på prosesser. I tillegg er det likhet og rettferdighet sentrale verdier i dagens velferdssamfunn – noe som også bidrar til stort fokus på regler og prosedyrer. Byråkratiet er da et naturlig valg, også ut fra en ren instrumentell rasjonalitet.

## **Legitimitet og institusjonell forankring**

Legitimitet er en sentral dimensjon i de fleste teorier knyttet til offentlig organisasjon og kan også benyttes som en innfallsvinkel for å sammenligne private og offentlige organisasjoner. Selznick (1948, 1957) skilte klart mellom organisasjoner som rasjonelle verktøy for å tilfredsstille interessentenes behov, og som mer organiske systemer som tilpasset seg institusjonelle forventninger. Han hevdet at institusjonaliseringsprosessen var spesielt viktig for organisasjoner med diffuse mål og en uklar teknologi – noe vi finner både i offentlige og frivillige organisasjoner. Suchman (1995) definerer legitimitet som en generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner. Scott (1995) deler videre de institusjonelle forventningene inn i regulative, normative og kognitive mekanismer eller pilarer og hevder at de bygger på hver sin form for legitimitet. Dette gir tre grunnleggende former for legitimitet – legal, normativ og kognitiv legitimitet. I tillegg innfører Suchman (1995) begrepet pragmatisk legitimitet, dvs at legitimiteten også kan ligge i et nytteperspektiv.

Alle organisasjoner må til en viss grad tilpasse seg institusjonelle forventninger. Spørsmålet er om dette er en interessant dimensjon som kan brukes til å problematisere forskjellene mellom offentlige og private virksomheter. Vi kan her stille tre spørsmål: (1) har legitimitet ulike betydning i de to sektorene, (2) er det ulike former for legitimitet som er dominerende og (3) er det ulike sider ved virksomhetene som danner grunnlaget for legitimitet, dvs stilles det ulike institusjonelle forventninger til private og offentlige organisasjoner.

Det synes å være stor enighet om at målene og evalueringskriteriene i offentlig sektor ofte er mer uklare, motstridende og komplekse enn i privat sektor (Boyne 2002, Rainey, Backoff og Levine 1983, Rainey 1996). Dette vil i følge Selznicks (1948, 1957) implisere at legitimiteten har større betydning for offentlige organisasjoner. Det sterke fokus på legitimitet i offentlige organisasjoner helt fra Max Weber og frem til i dag tyder også på dette. Denne forskjellen kommer tydeligere frem når vi ser på de ulike former for legitimitet. Legitimitetsforvaltning er i følge Røvik (1998) stadig viktigere i dagens samfunn og det kan gi ulikt fokus i private og offentlige virksomheter. Klausen (2001a) hevder at legaliteten – eller det vi har kalt legal legitimitet er av størst betydning for offentlig sektor. Det må være en klar lovhjemmel for atferd og beslutninger. Selv om private virksomheter også skal holde seg innefor lovverket, sitter staten med en makt som i større grad nødvendiggjør en kontroll med og en aksept av denne maktutøvelsen. For private organisasjoner vil den pragmatisk legitimiteten være av avgjørende betydning. Dette kan føres tilbake til at den dominerende styringslogikken er bytte. I det øyeblikket at interessentene ikke vurderer sine belønninger som nyttige i forhold til det bidraget de må yte, faller det viktigste eksistensgrunnlaget bort. I vårt samfunn har ikke en privat virksomhet som går med underskudd livets rett.

Når det gjelder normative legitimitet finnes ikke noe spesifikt grunnlag for å hevde at det er noe prinsipielt skille mellom de to sektorene. Men på grunn av større åpenhet i det offentlige og at offentlig aktivitet på mange områder har større betydning for den enkelte, kan den normative legitimiteten oppleves som en større utfordring i offentlig enn i privat sektor. Boyne (2002) peker på at mange forskere trekker dette frem som et problem for ledere i det offentlige. Det er blant annet et sentralt punkt hos Rainey (1996) som hevder at ledere i offentlige virksomheter i større grad er utsatt for intens offentlig granskning og forventes å stå for en høyere grad av rettferdighet, ærlighet, åpenhet og ansvarlighet. I følge OECD (1997) får innbyggerne primært sin informasjon om politikk gjennom media og de peker på at vi har en utvikling hvor media i økende grad opptrer kynisk og sensasjonspreget med fokus på skandaler, negative sider og opinionsmålinger. Når barnevernet, helseinstitusjoner, skoler, sosialtjenesten etc kommer i et kritisk søkelys, føler flere mennesker at de er involvert. Dette i



motsetning til at en bedrift blir kritisert for dårlig kundebehandling eller å opptre uetisk i ulike sammenhenger. Dette kan derfor svekke den normative legitimiteten sterkere for offentlige enn for private virksomheter.

Kognitiv legitimitet er knyttet til at organisasjonene har en fremtreden og en utseende som er i samsvar med de dominerende mentale bilder som er utviklet innenfor relevante grupper av individer. Her er det mindre grunn til å forvente forskjeller - i dag må både private og offentlige virksomheter fremstå som "moderne" for å få høy legitimitet. I følge Jespersen (1986) er det et spesielt trekk ved offentlige virksomheter at de må leve opp til et dobbelt legitimitetskrav – i tillegg til å måtte forholde seg til den legale legitimiteten må de også leve opp til institusjonelle forventninger knyttet til deres møte med publikum.

Klausen (1996) har analysert de institusjonelle forventningene som settes til offentlig sektor og han hevder at det må skilles mellom stat, kommune og offentlige organisasjoner. Forventningen rettet mot staten knyttes til demokrati, likhet/rettferdighet og effektivitet. I forhold til kommunen settes krav om demokrati, autonomi og effektivitet, mens kravene til den enkelte institusjon er knyttet til responsivitet, integritet og kvalitet. Det kan nok diskuteres om autonomi skal stilles foran likhet/rettferdighet på kommunenivå, men ellers peker Klausen (1996) på sentrale aspekter knyttet til legitimitet i offentlig sektor. Han gjør også et interessant skille mellom forvaltningen og den enkelte virksomhet som har ansvaret for tjenesteproduksjonen.

Av disse institusjonelle forventninger kan spesielt demokrati, likhet og rettferdighet sies å være særpreget for offentlig sektor. Når det gjelder de institusjonelle forventningene på organisasjonsnivå, har Klausens (1996) tre punkter stor likhet med forventninger som rettes mot private virksomheter. Evne til responsivitet representerer en brukerorientering som er en nødvendig forutsetning for at en privat virksomhet skal kunne overleve i markedet. Tilsvarende gjelder kvalitet, men dette punktet kan være viktigere for offentlige virksomheter som har problemer med å dokumentere produktivitet og effektivitet. Forventningen om integritet er i følge Klausen (1996) knyttet til at organisasjonen uttrykker egne verdier i tillegg til at den fremstår som selvstendig og at ledelsen har et reelt handlingsrom. Dette kravet kan nok være større enn hva som stilles til private virksomheter hvor det i større grad aksepteres at integriteten underlegges den dominerende økonomiske rasjonaliteten.

### **Verdier og identitet**

Den normative legitimiteten bygger på at organisasjonene etterlever sentrale verdier og normer i de institusjonelle omgivelsene. Det er derfor en nær kobling mellom legitimitet og de verdier og den identitet som utvikles innenfor henholdsvis offentlige og private virksomheter. Beck Jørgensen (2003) legger i denne forbindelse vekt på offentlig sektors normative grunnlag. Ut fra dette vil en blant annet forvente å finne verdier knyttet til demokrati, likhet, rettferdighet og integritet i offentlige organisasjoner – dvs at de institusjonelle forventninger over tid er blitt internalisert innenfor offentlig sektor. Dette gjenspeiles også i den offentlige etikk hvor det forventes at de ansatte lojalt og med høy integritet følger opp alle politiske beslutninger. Fokuset skal settes på samfunnet og de kollektive interesser. Dette idealbildet er blant annet kritisert gjennom public choice teorien hvor det pekes på at offentlige byråkrater også motiveres av individuelle preferanser og opptrer opportunistiske for å tjene egne interesser (Miqué og Bélanger 1974, Niskanen 1971).

Boyne (2002) har gjennomgått en rekke studier som er rettet mot å avdekke forskjeller mellom offentlige og private virksomheter og konkluderer med at ledere i offentlig sektor synes å ha færre materialistiske verdier, de har en lavere organisasjonstilhørighet og de legger større vekt på samfunnsinteresser. En av årsakene til at de har lavere organisasjonstilhørighet er en svakere kobling mellom belønninger og individuell ytelse. Selv om disse undersøkelsene har metodiske svakheter og i stor grad benytter empiri fra USA gir de en indikasjon på at

lederne i det offentlige er mer altruistisk og mindre egoistisk enn tilsvarende ledere i privat sektor. I en større undersøkelse i England trekker Steel (1999) tilsvarende konklusjoner – lederne fra offentlig sektor synes å være mer altruistisk og opptatt av å tjene samfunnet enn lederne fra private virksomheter.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng er om dette er et stabilt trekk ved ledere i offentlig sektor. Berg (2001) hevder at den pågående moderniseringen av offentlig sektor representerer en invasjon av konkurrerende verdier hvor effektivitet og verdiskapning synes å konkurrere ut tradisjonelle verdier knyttet til tillit, solidaritet, integritet, likhet etc. Brereton og Temple (1999) stiller seg mer positive til verdigrunnlaget i NPM og hevder at de representerer et verdifullt tillegg til de tradisjonelle verdiene. Pollitt (2003) konkluderer etter en gjennomgang av ulike studier med at den pågående modernisering av offentlig sektor synes å skape større konflikter innenfor den blanding av verdier som er tilstede i offentlige virksomheter, men at det er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner om verdiene utvikler seg i noen bestemt retning. Vrangbæk (2003) har foretatt en større undersøkelse av verdier i dansk offentlig sektor. Han fant at de tradisjonelle verdiene fremdeles dominerte, men at to verdier som kan knyttes til den pågående modernisering også ble høyt rangert. De fem dominerende verdiene i rangert orden var fornyelse/innovasjon, bruk av profesjonelle standarder, generelt samfunnsansvar, offentlig innsyn og rettsikkerhet. Den verdien som hadde høyeste prioritet kan altså føres tilbake til NPM. I tillegg ble også brukerorientering prioritert relativt høyt.

I en diskusjon om det finnes en felles offentlig identitet konkluderer Beck Jørgensen (2001) med at identiteten består av en fast kjerne pluss flere ytre lag. Kjernen består av en generell offentlig etos som er knyttet til grunnverdiene generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet. Lundquist (1994) knytter dette begrepet til en moralsk innstilling som korresponderer med samfunnets totale krav til offentlige virksomheter. Utenfor denne kjernen fant de et lag med det som benevnes som et fagspesifikt etos som er knyttet til en spesifikk utdanning og ofte et bestemt profesjonsområde. Dette ble også betraktet som relativt stabilt. Neste lag er knyttet til et ledelses- og arbeidsplass etos som rommer verdier knyttet til styring, ledelse og personalforhold i den enkelte organisasjon. Ut fra dette kan en konkludere med at det er meningsfullt å bruke begrepet offentlig etos som et særtrekk ved offentlige virksomheter, men at det finnes mange avskygninger av denne identiteten ut fra profesjons- og organisasjonstilhørighet.

## **Oppsummering**

Grensene mellom offentlig og privat sektor har i dag blitt mer utydelig. Årsaken er at private bedrifter involveres i offentlig velferdsproduksjon og at offentlig virksomheter i økende grad implementerer styringsmetoder fra privat sektor. Disse endringene kan føre til at virkeligheten forsøkes konstruert på ulike måter – avhengig av ideologisk eller faglig ståsted. Faglig sett er det mulig å komme fram til en definisjon om hvilke kriterier som må være oppfylt for at en gitt aktivitet skal kunne betraktes som en del av det offentlige. Men slike definisjoner kan være av marginal interesse når det gjelder spørsmål som har sterk offentlig interesse. Det blir uansett en kamp om meningsfortolkning.

Da er det av større interesse å finne dimensjoner som kan beskrive grader av offentlighet og bruke disse for å analysere trender og utviklingstrekk innenfor offentlig sektor. Her er det viktig å finne de grunnleggende dimensjonene og ikke fokusere for mye på konkrete detaljer som skiller offentlige og private virksomheter. Det er mye forskning som viser at det er en rekke forskjeller mellom private og offentlige virksomheter (Boyne 2002, Bozeman 1989, Perry og Rainey 1988, Rainey, Backoff & Levine 1983), men mye av dette kan til en viss grad skjule de prinsipielle forskjellene. For å studere grad av offentlighet kan det være mer

hensiktsmessig å fokusere på oppgave- og funksjons- og rollefordeling, autoritets- og styringsformer, legitimitet, verdier og identitet.

Innenfor disse dimensjonene kan det være mulig å identifisere elementer som gir et konkret innhold til den offentlige dimensjon og som kan benyttes til å studere utviklingen i offentlig sektor. Spørsmålet er da om vi står foran en utvikling hvor det offentlige etter hvert mister noe av sitt særpreg og ”overtar” det som særpreger identiteten til private virksomheter. Det er også interessant å studere hva som skjer med private aktører som inngår i partnerskap med offentlige virksomheter eller overtar ulike funksjoner som tidligere ble ivaretatt av offentlige virksomheter. Denne utviklingen kan så settes opp mot endringer i den kvalitet som produseres, den velferd som ytes eller den måten vårt samfunn konstitueres på. At både offentlig sektor og velferdsstaten er i endring er det ikke noen tvil om. De langsiktige konsekvensene er mer uklare. En høyere presisjon med hensyn til hva som særpreger det genuint offentlige kan gi et positivt bidrag til den fremtidige forskning.

## Litteratur

- Alchian, A.A. (1965). Some economics of property rights, *II Politico*, 30, 816-29.
- Antonsen, M. & Jørgensen, T.B. (1992). Den offentlige kontekst: Begreper og modeller. I Jørgensen, T.B. og Melander, P. (red). *Livet i offentlige organisasjoner*. København, Jurist og Økonomforbundets folag.
- Antonsen, M. & Jørgensen, T.B. (1997) The 'publicness' of public organizations. *Public Administration*, 75, sommer, 337-357.
- Barker, A. (1982). Governmental bodies and the network of mutual accountability. I Barker, A. (red). *Quangos in Britain: Government and the network of public policy-making*. London: MasMillan.
- Beck Jørgensen, T. (2003). *På sporet av en offentlig identitet – verdier i stat, amter og kommuner*. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Berg, A. (2001) The concept of value in public sector reform discourse. *Concepts and Transformation*, 6, 1, 39-57.
- Boyne, G.A. (2002) Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
- Bozeman, B. (1989). *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bozeman, B. & Bretschneider, S. (1994). The "publicness puzzle" in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 197-223.
- Brereton, M. & Temple, M. (1999) Tje new public service ethos: an ethical environment for governance. *Public Administration*, 77, 3, 455-74.
- Ferlie, E., Ashburger, L., Fitzgerald, L. og Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Grossman, S.J. & Hart, O. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Harmon, M.M. & Mayer, R.T. (1989). *Organization theory for public administration*. Glenview: Scott, Foresman and Company
- Jespersen, P.K. (1986) *Bureaukratiet – magt og effektivitet*. Gyllingt, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Johansen, L-H. (2001). Teori og forskning om effektivitetsforskjeller. I Johansen, L-H. og Løyland, K. (red.). *Effektivitet i offentlig og privat virksomhet – prinsipielle betraktninger og emiriske resultater*. Telemarksforskning-Bø, Rapport 185/2001.
- Klausen, K.K. (1994). Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer. *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, 1/94, 31-42.
- Klausen, K.K. (1996). *Offentlig organisasjon , strategi og ledelse*. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (2001a). *Skulle det være noget særligt?* København: Børsen.
- Klausen, K.K. (2001b). Modernisering av offentlig sektor – bakgrunn og teoretisk ramme. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lane, J-E. (1993). *The public sector – concepts models and approaches*. London: Sage Publications.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindholm, C.E. (1997) *Politics and markets*. New York, Basic Books.
- Lundquist, L. (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys, problem, trender och program*. Lund, Samfunnslitteratur.
- Mintzberg, H.(1983) *Structures in five*. Englewood cliffs, NJ. Prentice Hall
- Miqué, J-L & Belangér, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, 17, 27-43.

- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- OECD (1997) Consultation and communication. Paris.
- Perry, J.L. and Rainey, H.G. (1988). The public-private distinction in organizational theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13, 2, 182-201.
- Pollitt, C. (2003) *The essential public manager*. Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.
- Rainey, H.G. (1996) *Understanding and managing public organizations*. San Fransisco, Jossey-Bass.
- Rainey, H.G., Backoff, R.W. og Levine, C.H. (1983) Comparing public and private organizations. I Perry, J.L. og Kraemer, K.L: (red.) *Public Management: public and private perspectives*. Palo Alto, Calif., Mayfield.
- Ringen, S. (1987). *The Possibility of Politics - A study in the political economy of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R.: *Institutions and organizations*. London. Sage 1995.
- Scott, P.G. & Falcone, S. (1998). Comparing public and private organizations. An exploratory analysis of three frameworks. *American Review of Public Administration*, 28, 2, 126-145.
- Selznick, P. (1948) Foundations of the theory and organization. *American Sociological Review*, 13, 25–35.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration*. New York, Harper & Row Pub.
- Steel, J. (1999). *Wasted values: Harnessing the commitment of public managers*. London. Public Management Foundation.
- Suchman, M.C. (1995) Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. 20, 3, 571–610.
- Sørensen, R.J. og Dalen, D.M. (2001). *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor*. BI, Forskningsrapport 9 – 2001.
- Thynne, I. (2003). Making sense of organizations in public management: a back-to-basic approach. *Public Organization Review: A global Journal*, 3, 317-332.
- Vrangbæk, K. (2003) Værdilandskapet i den offentlige sektor. I Beck Jørgensen, T. (red): *På sporet av en offentlig identitet – verdier i stat, amter og kommuner*. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Weber, M. (1922/1996). Bureaucracy. I Shafritz, J.M. og Out, J.S. (red): *Classics of organization theory*. London, Harcourt Brace College Publishers.
- Wettenhall, R. (2001) Public or private? Public corporations, companies and the decline of the middle ground. *Public Administration Review*, 1, 1, 17-40.
- Åkerstrøm Andersen, N. (1996). *Utlicitering – når det private bliver politisk*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.