

# **Offentligheten och ekonomismen –**

en värdekonfliktsanalys

# Abstract

*This essay is essentially a critical reasoning regarding economic and democratic values. The purpose it is to understand whether or not a conflict of values is in effect, given that certain democratic values have been expressed as highly desirable and in need of reinforcement in Sweden, while simultaneously economic values in the shape of New Public Management enjoy widespread implementation. An unexpected turn is taken when the issue turns out to be mainly related to principles of value, alternatively known as normative logics and the – according to the author – an attempt to implement a program of reform based on one such logic ill fit for realization of over-reaching public sector goals.*

Denna text utgör ett försök att ställa demokratiska och ekonomiska värden mot varandra i syftet att undersöka huruvida värdekonflikt föreligger. Detta sker i ljuset av en situation i Sverige där ett antal demokratiska värden explicit uttryckts som önskvärda och i behov av förstärkning och där New Public Management – ett reformprogram som involverar införandet av mekanismer för styrning och organisation som byggts på marknadsekonomiska principer åtnjutit vissa framgångar. I texten förs ett resonemang som når fram till slutsatsen att en värdekonflikt på sätt och vis kan sägas föreligga mellan demokratiska och ekonomiska värdena givet att ekonomisk effektivitet inom offentlig sektor behandlas mindre som ett medel för demokrati, än som ett mål i sig självt. Frågan visar sig dock i slutändan i huvudsak handla om införandet av en ny normativ logik i styrningen av offentlig sektor som enligt författaren inte är fullt kompatibel med den kontext den försöks införas i.

*Nyckelord:* new public management, demokrati, förenlighet, ekonomism, deltagande, normativ analys

*7619 ord*

*45 272 tecken (inkl. mellanslag)*

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Introduktion.....</b>	<b>4</b>
1.1	Syfte/Frågeställning .....	5
1.2	Disposition .....	5
1.3	Metodpresentation.....	6
1.3.1	Rättfärdigande: intern/extern giltighet och intersubjektivitet .....	6
<b>2</b>	<b>Teori.....</b>	<b>8</b>
2.1	Normativ analys .....	8
2.2	New Public Management.....	9
2.2.1	NPM i Sverige.....	11
2.3	Demokrati .....	12
2.3.1	Demokrati i Sverige .....	13
<b>3</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>15</b>
3.1	Ekonomiska värden.....	15
3.2	Demokrativärden.....	17
3.3	Värdeförenlighet .....	19
3.3.1	Ekonomisk effektivitet och Medborgare-som-kund .....	20
3.3.2	Deltagandets förutsättningar .....	21
3.3.3	Exempel: SVT.....	23
3.4	Avslutande diskussion .....	25
3.4.1	Egna tankar .....	26
	<b>Referenslista.....</b>	<b>28</b>

# 1 Introduktion

Resonemanget som kommer utspela sig i denna uppsats cirkulerar kring dels så kallade ekonomiska värden, å andra sidan demokratiska värden. En fråga som förundrat författaren något är om två så pass skilda typer av värden kan förespråkas samtidigt utan konflikt. Som det kommer att redovisas i texten nedan grundar sig denna nyfikenhet i ett närmast paradoxalt förhållande i Sverige, där det förefaller sig vara så att ekonomiska värden överlag åtnjuter en stark emfas inom offentlig sektor. Denna emfas tar sig formen, rent konkret, i implementerandet av ett reformprogram som många menar kan sägas ha haft en aktiv roll för organiserandet av offentlig sektor redan sedan sent 70-tal: *New Public Management*.. Detta *samtidigt* som demokratiska värden förhållandevis nyligen uttryckts som i behov av förstärkning, högst eftersträvansvärt, överordnat och med andra entusiastiska utrop (Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*) (SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet?*). Intresset för denna problematik härstammar alltså ursprungligen ur uppfattningen att vissa paradoxala tendenser förekommit i den mening att demokratiska värden och behovet av att förstärka dem och hur ekonomiska värden givits stor tyngd samtidigt tycks en aning besynnerlig och enligt författarens personliga mening, måhända en aning tragi-komisk. Hjärtefrågan i det som komma skall i det vidare resonemanget är som synes *värdekonflikt*, något som jag kommer tala mer om senare.

## 1.1 Syfte/Frågeställning

Får de ekonomiska värdena som ligger till grund för NPM och de demokrativärden som uttrycks som önskvärda det svårt att samexistera? Inuitivt sett tycks det så, men det är omöjligt att redan nu på detta tidiga stadium konstatera om så verkligen är fallet. Själva analysen bygger på följande uppsättning premisser, som presenteras och rättfärdigas i 3.1 och 3.2.

- Särskilda demokratiska värden har explicit uttryckts som önskvärda i meningen att de är i behov av övergripande förstärkning.
- Särskilda ekonomiska värden åternjuter realisering i form av NPM.

Frågeställningen som analysen i kapitel 3.3 söker svara på lyder sålunda:

- Föreligger det en värdekonflikt, givet detta samtida förhållande?

## 1.2 Disposition

Kapitel två innehåller en inledande genomgång av normativ analys och fortsätter med ett lägga fram begreppet New Public Management, först generellt och sedan om dess betydelse i den svenska kontexten. I kapitel tre specificeras ett mindre antal ekonomiska värden som sammankopplas med NPM, följt av ett snarlikt begrundande av demokratiska värden och deras ställning i Sverige. Syftet med dessa två genomgångar är att presentera basen för resonemanget som förs i uppsatsens sista kapitel. Slutligen, i kapitel tre, sammanflätas diskussionen från kapitel två om ekonomiska och demokratiska värden med en variant av ett resonemang om värdekonflikt.

## 1.3 Metodpresentation

Uppsatsen består, i metodologisk mening, av en variant av normativ analys. Som ovan nämnts, preciseras vad som i uppsatsen avses dels med ekonomiska värden i kapitel 3.1 och dels detsamma gällande vad som avses med demokratiska värden i 3.2. Dessa är inte placerade i teoriavsnittet eftersom de etablerar definitioner på ett sätt som inte omedelbart tycks lämpa sig i teoriavsnittet då sagda preciseringar snarare använder sig av det som presenteras däri som rättfärdigande samt grund för argumentation. Båda avsnitt använder sig alltså av det teoretiska underbygget för att urtolka en viss definition av så kallade extrinsikala och intrinsikala värden. Tanken är sålunda att 3.1 och 3.2 skall precisera vad begreppen demokratiska värden och ekonomiska värden *betyder* i textens sammanhang. Deras relation och förenlighet till varandra är huvudrollsinnehavaren i det resonemang om värdekonflikt i kapitel 3.3 som utgör huvudmomentet där kärnan av diskussionen egentligen äger rum. Detta resonemang är till sättet i princip en normativ förenlighetsanalys, en variant som tycks grupperas under begreppsanalys (Badersten, 2006: 43). Värden skall preciseras och kontrasteras. Syftet med denna analysform är att bringa oklarheter, motsägelser och dylikt till ljuset, vilket tycks vara ett passande val av metod.

### 1.3.1 Rättfärdigande: intern/extern giltighet och intersubjektivitet

Ett resonemang i en normativ analys kan utsättas för såväl intern som extern giltighetsprövning. Intern giltighet är en fortgående prövning och innebära att ett resonemang bör vara precist och koherent och att den bakomliggande argumentationen kan urskiljas – alla led i kedjan bör vara så tydliga som möjligt (Badersten, 1998: 70f).. Extern giltighet innebär simplistiskt att det bör vara tydligt varför vissa värden och inte andra utgör grunden i en normativ analys. Extern giltighet har tre dimensioner: för det första skall eventuella verklighetsutsagor som tas upp för att stödja resonemanget ha giltighet. För det andra ska den värdeutsaga som förfäktas underbyggas och rättfärdigas i förhållande till andra värden. För det tredje handlar det om att resonemanget skall vara rimligt och relevant (Badersten, 1998: 133). Det är dock inte alltid möjligt eller ens applicerbart av metodologiska skäl att genomföra alla varianter av dessa omnämnda giltighetsprövningar men idealet är ändå att eftersträva stringens.

Intersubjektivitet i normativ analys involverar en genomgående transparens i resonemanget. Detta innebär bland annat att ett resonemang kring ett

värdeomdöme - eller vad som nu förs på tal - inte får vara godtyckligt utan skall kunna ges mening för fler än en själv. Sådana krav tillmötesgår såtillvida att man har krav att de värdefrågor eller värdeutsagor som undersöks eller presenteras skall vara av en mer *generell* typ. Dessutom skall helst eventuella slutsatser som man kan tänkas komma fram till då också kunna göras igen av någon annan, det vill säga vara reproducerbara, givet liknande led av resonemang.

Detta leder oss slutligen in på att kort diskutera uppsatsen i termer av ovan nämnda krav på vetenskaplighet och stringens. Rättfärdiganden enligt ovan nämnda krav sker löpande i texten. Dock så kan en fråga på förhand identifieras och bemötas rörande ett återkommande metodologiskt och materialmässigt val som gjorts i texten. En sådan betänklighet som tycks kräva noggrannare förklaring är att det i 3.3.3 läggs fram ett faktiskt exempel på det (i texten) föregående resonemanget om värdeförenlighet. Detta exempel tjänar två syften och kan såtillvida motiveras av två skäl, ett tyngre vägande än det andra. Dels har avsnittet en vardaglig, illustrerande funktion. Men desto viktigare fyller det en funktion i att det bemöter krav på extern giltighet (Badersten, 1998: 23) och mer specifikt, på relevans. Detta i sin tur härstammar från krav på extern giltighet. Ett ytterligare val som gjorts för att bemöta detta krav som kanske inte omedelbart verkar problematiskt är användandet av Demokratipropositionen och SOU2000:1 som ett medel att stärka slutsatserna om de demokratiska värdena - det vill säga att det faktiskt förefaller sig vara så att demokratin och demokratiska värden har en viss värdehierarkisk position i Sverige.

## 2 Teori

I detta avsnitt presenteras det grundläggande materialet och de premisser som lägger fundamentet för det egentliga tankearbetet i kapitel tre: initiiellt presenteras normativ analys som analytiskt redskap, efter det följer en presentation av New Public Management (se 2.2). Efter detta granskas NPM:s värdemässiga bakgrund i kapitlet om ekonomiska värden (se 2.3) och sist återfinnes en snarlik genomgång av demokratiska värden (se 2.4).

### 2.1 Normativ analys

De värden som kommer tas upp i uppsatsen kan klassificeras i grova drag som antingen demokratiska eller ekonomiska. Då texten just handlar om värden vore det sannolikt inte opassande med att inleda teoriavsnittet, som ju skall utgöra byggstenarna som analysen skall bygga på, med att beskriva vad just ett *värde* kan vara och vilken sort av värde det är av intresse här. Ett värde säger oss vad som är gott eller ont, vackert eller fult, önskvärt eller icke önskvärt. Värden kan vara av olika typer – man talar om estetiska värden (kanske i sammanhang med arkitektur, poesi eller konst), politiska värden, religiösa värden och sist men knappast minst, moraliska värden (Badersten, 1998: 21). Påståendet att till exempel rättvisa är gott konstituerar ett moraliskt *värderande* medan idén i sig att något är gott eller ont konstituerar ett värde som kan värderas. Ett värde tillhandahåller en utgångspunkt ovanpå vilket ett svar kan byggas – svar på sådana frågor som varför ett värde är önskvärt och hur detta skall rättfärdigas. Rättfärdigandet av ett värde är någonting som lämpligtvis genomförs genom rationell (förstått som koherent) argumentation - förståelsen av sådana värdeutsagor utgör det verksamhetsområde som normativ analys bedrivs i.

En viktig gränsdragare beträffande normativa analyser är också vilken normativ logik som ett resonemang om ett visst värde kan grunda sig på. En normativ logik är en princip som man värderar *med* – och avgör sedermera *hur* en handling värderas. Olika handlingar blir riktiga eller oriktiga beroende på vilken logik man nyttjar – och kan sägas utgöra den normativa analysens



mest uppenbara ”färgade glasögon” då de har en avgörande påverkan på hur handlingar värderas (Badersten, 1998: 32) (Ahlenius, 2004: 17ff). Ett exempel på en sådan normativ logik vore *konsekventialism*. Enligt denna logik är det konsekvenserna av en handling som avgör dess riktighet. Vilken typ av konsekvenser – vad man uppfattar vara önskvärt – kommer till efteråt. Konsekventialismen säger ingenting om den saken utan detta kommer i ett senare skede. En paketlösning vore exempelvis utilitarism som mäter en handlingens riktighet beroende på om handlingen är välfärdsmaximerande. Vad just ”välfärd” ska definieras som är inte helt klart då det finns ett flertal varianter av utilitarism, däribland *hedonism*, *välfärdsutilitarism*, *nyttoutilitarism*, m.fl. En konkurrent till denna logik är *deontologi* (även känd som icke-konsekventialism) som enkelt nog ställer sig tvärt emot konsekventialismen. Istället menar man att det som gör en handling riktig är inte uteslutande dess konsekvenser utan snarare om den är enlighet med vissa restriktioner – restriktionerna är liksom för utilitarismen, annorlunda från variant till variant. Exempelvis skulle en pliktetiker fråga om handlingen följer moraliska plikter? En rättighetsetiker skulle kanske istället fråga om handlingen inskränker på någon annans rättigheter? Att stiga utanför dessa restriktioner konstituerar icke-acceptabelt handlande. Det finns sådant som är kategoriskt förbjudet att göra. Som nämndes tidigare, dessa utgör de två logiker som – oftast implicit - kommer att ställas huvud mot huvud i texten. En sista åtskillnad kommer att göras mellan värden - dels mellan (härstammande från bland annat normativ demokratiteori) *processvärden* och *substansvärden* (Badersten, 1998: 28). Processvärden är sådana värden som utgör medel för realiserande av substansvärden. Exempel: Processvärde X är instrumentellt i substansvärde Ys förverkligande eller realiserande.

## 2.2 New Public Management

Vad är egentligen New Public Management? NPM avser ett vad man kanske kan kalla för leitmotif eller reformprogram som samlar ett antal olika typer av reformer i den offentliga sektorn med fokus på *ekonomisk effektivitet* (McKinnon & Hampsher-Monk, 2000). Det går även ibland under beteckningar såsom *managerialism*, *marknadism*, *ekonomism* (Persson & Sivervik, 2006: 12). NPM associeras ofta med den neoliberala traditionen, en förståelig association på grund av dess teoretiska komponenter (Gruening, 2001) (Hasseblad, 2008:39). Den teoretiska bakgrunden till NPM är dock

blandad och hämtar inspiration från ett flertal teoretiska områden, däribland public-choice och business management, för att nämna några (en mycket utförlig genomgång av teoretiska underbyggnader till NPM står att finna hos Gruening, G – “Origin and theoretical basis of New Public Management” (*International Public Management Journal*, vol. 4 #1).

NPM-rörelsen som handfast reformprogram och organisationsmässigt ideal började under sent 70-tal men tog fart ordentligt först på 80-talet. NPM fick som idé relativt snabbt utrymme i ett flertal OECD-länders agenda – dock först huvudsakligen i den anglosaxiska världen. Vad är då kännetecknande för NPM? Man kan finna ett antal karaktäristiska reformverksamheter som konsekvent syftar till att stöpa om organisationer för att frambringa ekonomisk effektivitet (Alenius & Wallin, 2007: 19). Detta åstadkommes genom implementerandet av mål och resultatstyrning, ökat decentraliserat ansvarstagande eller så kallad kostnadsrelaterat (cost-related) ansvarstagande, ökat marknadstänkande (Hasselbladh, 2008: 11) kontraktarbete, konkurrens mellan tidigare enhetliga organisatoriska enheter och framför allt ett omkonceptualiserande av medborgaren som kund: konsument av tjänster eller produkter (Box, Marshall & Reed, 2001: 613). Dessa är alltså förändringar, reformer av styr- och organisationsregimer som återkommande beskrivs som karaktäristiska för NPM hos ett flertal flertal författare, däribland Palfy (2008), Green-Pedersen (2002), Gruening (2001) och Hasselbladh (2008). De utgör en god summerande bild av förändringar ”populära” inom NPM. En ytterligare övergripande karaktäristik för NPM är hur normer och förhållningssätt till styrning från den privata sektorn anammas, samt att ekonomiska värden ges avsevärd betydelse (Persson & Sivervik, 2006: 16).

Vore det brukligt att tala om anammandet av NPM som en omfattande *institutionell transformation*, på grund av denna förändrade värdegrund detta medfört? (Hasselbladh, 2008: 31). Förändringarna har involverat ett helt nytt sätt att organisera verksamheter: nya ramar för handling som, för att låna Hasselbladhs terminologi, kan benämnas regimer (Hasselbladh, 2008: 26). Styrningsregimer är enligt Hasselbladh ”...konfigurationer av ideal, kunskap och praktiker som inramar en verksamhetsregim”, där en verksamhetsregim definieras som ”...konstellationer av praktiker som är relaterade till den specifika form av verksamhet som bedrivs”. Detta innefattar sådant som vedertagna kunskaper, normer, stående rutiner samt professionella roller (ibid.). Verksamhetsregimen avser det mer vardagliga, medan styrningsregimen reglerar arbetets ändamål och inriktning, det vill säga verksamhetsregimen. (Hasselbladh, 2008: 29). En styrningsregim kan förändras genom att etablerade uppfattningar, praktiker och maktrelationer

rubbas – och förutsätter att en regim kan vinna anhängare (något som inte tycks ha inneburit större problem) (Hasselbladh, 2008: 31).

### 2.2.1 NPM i Sverige

NPM i Sverige har haft en något annorlunda karaktär än till exempel Storbritannien, som är det land som mycket ofta kommer upp som urexempel på NPM-reformer. NPM i Sverige beskrivs i vissa sammanhang – kanske något revisionistiskt? - som en del och fortsättning på en mycket långvarig rationaliseringsprocess inom offentlig sektor. Var och hur en sådan rationaliseringsprocess exakt skulle ha börjat tycks svår att exakt placera men sägs av en del kunna härledas delvis till 1800-talets "protoliberala" skiftningar inom det svenska ekonomiska landskapet, följt av 1900-talets demokratisering och välfärdsbyggande (Hasselbladh 2008: 41ff). Det var särskilt under 1980-talet särskilt som den neoliberala tankeströmningen fick momentum, med all sannolikhet hjälpt på traven av entusiastismen riktad mot det från stora politiska galjonsfigurer såsom Margaret Thatcher och Ronald Reagan. 1980-talet i Sverige såg en ny typ av fråga ställas i efterdyningarna av en längre period expansioner av kommunal organisation och av offentlig sektor i största allmänhet - välfärdsbyggandet i Sverige hade ökat kraftigt sen slutet av andra världskriget (Hasselbladh, 2008: 49) (Alenius & Wallin, 2007: 1, 7).

Vad som kom till ytan var en kritik av offentlig sektor där tidigare fristående problematiseringar kring kontroll, demokrati och kvalitet kom samman under en banderoll och omstöptes till en i kontrast enhetlig och vass emfas på ekonomisk effektivitet – att få mer gjort för mindre. Ramverket för NPM skulle utformas så att offentlig sektor karaktäriserades av kontinuerlig reform och förbättring (Hasselbladh, 2008: 54). NPM har, som reformprogram, varit framgångsrikt i Sverige och åtnjutit en tämligen lugn introduktion i kontrast till – åter igen - Storbritannien - möjligtvis eftersom språkbruket i Sverige i samband med NPM, varit målande, kollektivistisk och gjort sken av framtidstilltro, till skillnad från det närmast antagonistiska språkbruket i Storbritannien (Hasselbladh, 2008: 77ff) där NPM istället presenterades som en necessitet för att förhindra en överhängande samhällskollaps. NPM utgjorde även ett svar på en del finansiella frågor under tidigt 1990-tal, då det sattes i praktik och medförde ökade möjligheter och ökad valfrihet kring sociala tjänster för individuella medborgare. Samtidigt gav det, med tanke på den ekonomiska situationen, en politiskt eftersträvarsvärd bild av något gjordes för att öka offentlig sektors kostnadseffektivitet. De initiala motivationerna för att NPM etablerades åt

sidan: frågan nu är inte i lika hög omfattning huruvida reformer i linje med NPM-ideal faktiskt *har* genomdrivits utan till vilken grad (Green-Pedersen, 2001) och det är viktigt att understryka att en förändring i mentalitet till offentlig sektor faktiskt har skett, med resultatet att ett visst överlappande i metod har skett mellan privat sektor och organiserandet av det offentliga (Pallfy, 2008). Ett exempel på en reform till marknadslösningar var införandet i ett antal kommuner av *beställar-utförarmodellen* (BUM) under 1980-1990 eller som förenade ett flertal idéer från NPM såsom decentralisering av verksamheter, uppdelning av koherenta enheter till interna marknader och utifrån denna organisering förhålla sig till tidigare inomenhetliga förfrågningar, uppdrag och tjänster såsom beställningar från kunder och utförare – allt i syfte att öka kostnadseffektiviteten (Hassebladh, 2008: 58).

## 2.3 Demokrati

För att återuppväcka en flitigt använd platityd så är demokrati notoriskt ett koncept som likt en tät snårskog är mycket lätt att trassla in sig i. Demokrati, förstått som folkstyre är både ett ideal och ett faktiskt styrelseskick. Det finns tre stycken generella demokratiideal - eller normativa demokratiteorier som de också kan kallas – som omtalas. Dessa är *direkt- eller deltagardemokrati*, som även brukas benämnas klassisk demokrati då det är det ideal som låg till grund för den athenska styrelseskicket. Ovanpå detta finns *valdemokrati* och slutligen *samtalsdemokrati*. Gränserna mellan dessa är sällan sammanbladade i praktiken. Valdemokratin – eller den representativa demokratin – är det ideal som omsatts i praktiken i störst utsträckning i modern tid. Dessa ovan nämna ideal är ganska grova generaliseringar och det finns ett antal ”subideal” under var och en som inte vi skall gå in närmare på här. Vad som skiljer de tre åt som ideal är mekanismen för legitimt styre, metoden som avgör om ett beslut är godtagbart eller ej.

Det talas ofta om att demokrati är önskvärt. Varför det? Det finns många skilda argument till varför demokrati överlag är önskvärt. Det argument som jag skall försöka utgå ifrån, som dessutom är ett tämligen enkelt sådant, är inspirerat av demokratiteoretikern Robert Dahl (1999). Anammandet av det demokratiska idealet resulterar i det politiska system som är bäst i flera avseenden: folket får styra över sig själva (folksuveränitet som ett uttryck för självdeterminism) och ger samtliga medborgare lika röst (politisk jämlikhet).

När vi talar om faktiska demokratiska styrelseskick och inte ideal är argumentet snarlikt: ambitionen att sträva efter de demokratiska idealens stränga principer resulterar i och är det bästa statsskicket enligt, där det bästa förstås ungefär som ”ger jämlikhet” och ”tillåter självdeterminism” (Dahl, 1999: 96f). Dessa kärnvärden går att återfinna i samtliga ovan nämnda ideal: *folksuveränitet* och *politisk jämlikhet*. Folkviljans förverkligande omnämns ofta även som ett demokratiskt kärnvärde, men tycks egentligen mest vara ett krångligt sätt att uttrycka ett realiserande av folksuveränitet. När vi talar om ideal förefaller det sig som så, att det krävs att folkets vilja förverkligas om man skall kunna tala om någon folksuveränitet. Det tycks vara betydligt mer rakt på sak att tala om legitimitet som ett eventuellt tillskott till demokratiska kärnvärden. Givet detta argument, kan realiserandet av särskilda värden sägas vara eftersträvansvärda, i den meningen att de är instrumentella för de demokratiska kärnvärdena, som är önskvärda helt i sig själva. Det vill säga, vissa (extrinsikala) värden blir önskvärda just *på grund* av att de leder till att helt andra värden (intrinsikala), som i sin tur anses önskvärda i sig realiserar. Huruvida det är meningsfullt att säga att något är *i sig själv värdefullt* tycks utgöra en separat frågeställning i sin egen rätt, men för argumentationens skull antar vi här att det är möjligt. Den demokratiteoretiska utgångspunkten i uppsatsen blir med ovannämnda skäl som motiv inte att demokrati är önskvärdt på grund av endast instrumentella skäl, utan att dess lämplighet bottnar i etiska hänsynstagande.

### 2.3.1 Demokrati i Sverige

I Sverige är det valdemokratiska idealet i praktiken gällande, representerat i form av representativ demokrati. Det är dock inte frågan om någon hundra procentig närvaro – bland annat finner det deltagardemokratiska idealet viss närvaro i form av sådant som brukarstyre såsom föräldrainflytande i skolor (en reformtyp som är karaktäristiskt för NPM, som ovan nämnt – en ledtråd, männe, i tidigt skede på en avsaknad av principiell oförenlighet?).

Demokratipropositionen ger en intressant inblick vad som närmast kan betraktas vara den officiella hållningen gällande svensk demokrati. Huvuddragen är fördelaktigt nog tämligen tydliga - demokratipropositionen tillhandahåller riktlinjer och förslag konstruerade ovanpå Demokratiutredningens slutbetänkande ”En uthållig demokrati!”. För att åter knyta an till extern giltighet i meningen relevans, så ger dessa dokument stöd åt de i 2.3 nämnda formulering av demokratins önskvärdhet (SOU2000:1,

19f). Svensk demokrati karaktäriseras vidare i dessa såsom ”...väl förankrad bland medborgarna. Medborgarna har ett högt förtroende för demokratin som styrelseskick.” Däremot uppfattar man följande som problemområde: ”Regeringen ser däremot att det finns problem med demokratin funktionssätt. Marginalisering, utanförskap och passivitet är demokratin främsta utmaningar. Regeringen anser att demokratin behöver stärkas.” (Prop. 2001/02:80: 20). Idealet om deltagar- eller samtalsdemokrati gör sig här påmind. Ett stärkande av deltagande och samtalsdemokratiska värden kan sålunda i dessa formella dokument tolkas som önskvärt, i att detta förhoppningsvis skulle vara stärkande för demokratin kärnvärden. Alltså: vi kan rimligt slå fast att demokrati som ett styrelseskick överlag är godtaget i *formell* mening i Sverige, så mycket står etablerat i Regeringsformens första paragraf och gör sig också påmind i Demokratipropositionen på sidan 28 – därför lämnas frågan om demokrati skall ses som önskvärt hädanefter därefter..

## 3 Diskussion

I detta kapitel skall vi ge oss in på uppsatsens substansiella resonemang. Tanken är som sådan, att detta skall genomföras genom att först av allt i 3.1 och 3.2 nedan precisera demokratiska och ekonomiska värden i termer av extrinsikalitet och intrinsikalitet. Ekonomisk effektivitet, samt det demokratiskt dito, deltagande får iträda rollen som extrinsikala värden. När detta är avslutat går vi raskt vidare mot uppsatsens huvuddel – där demokratiska- och ekonomiska värde ställs mot varandra i syftet att undersöka deras förenlighet, givet det som sagts om dem föregående i 3.1 och 3.2.

Konsekvent närvarande i kapitlet är ett kritiskt förhållningssätt. Detta sagt behöver inte sådana krav på vakenhet riskera att strypa realiserandet av demokratiska värden där strävan efter förbättring stagnerar på grund av förändringsrädsla. Så även om språket ter sig stundtals vasst kritiskt så är det tanken här inte att a priori förkasta NPM som reformprogram. Antatsen är en kritisk sådan. Jag är fullt medveten att offentlig sektor är en mycket bred term. Karaktäristiskt för sektorn är ett innehav av makt samt att den representerar en reell kontinuitet inom den politiska demokratin, att den har en avsevärd betydelse för implementering av politiska beslut och framför allt – att den utgör den del av staten som har den mest omedelbara kontakten med medborgare (Lundquist, 1998: 24).

### 3.1 Ekonomiska värden

Som tidigare nämnt i teorikapitlet kan NPM som reformprogram eller ”reformlogik” sägas ha vissa band med den neoliberal tanketradition. NPM utgör ett reformprogram som inbegriper en distinkt typ av förändring inom offentlig sektor, bland gällande metoder styrnings- och verksamhetsregimer. NPM har vidare en viss normativ karaktär – i den mån att har en värdegrund, i många avseende förankrad i just den neoliberal ideologi. Ideologi är ett omtvistat begrepp som erbjuder olika definitionssätt. Två av dessa är särskilt vanliga – ett som definierar ideologi som olika typer av idésystem (där vissa

varianter hävdar att endast särskilda typer av idésystem bör klassificeras som ideologiska). Ett annat spår för ideologidefiniering bygger in ideologiers funktion i begreppet – det vill säga att en ideologi är ett idésystem som specifikt (för att exemplifiera) legitimerar särskilda klassintressen eller politiska åsikter. Det är den första huvudfåran som kommer att brukas i denna text.. Dess konstituerande värden låter sig i vilket fall avläsas eller uttolkas delvis tack vare att den ideologiska bakgrunden gör sig så pass tydligt tillkänna. NPM kan, såsom kommer att göras i fortsättningen, beskrivas som en konkretisering eller försök till realisering av särskilda ekonomiskt intrinsikala värden som står att återfinna i just neoliberal ideologi: ett försök till implementering av ett målinriktat idésystem bestående av en sammanställning av tämligen explicita och identifierbara politiska ståndpunkter (Bergström & Boreus, 150). Den tolkning som anläggs här är sålunda att ideologi är ett idésystem bestående av dels normativa värdeomdömen och verklighetsomdömen, som är empiriskt prövbara (Bergström & Borelius, 152). I önskan att inte snärja in sig i en potentiell snårskog, kommer vi att nöja oss med ett fokus på denna rent normativa kärna. Som sagt: man känna igen mycket av den neoliberal traditionen i NPM – och att detta är inte i sig särskilt märkligt då NPM i många avseende utgör en implementation av vissa värden som återfinnes i neoliberal politisk/ekonomisk ideologi (Ellison, 2007: 332). Inom neoliberalism som idésystem sätts marknadsprocesser, finansiering och privatisering som centrala utgångspunkter för den statliga makten och för påverkan inom den offentliga sektorn (ibid.). Två återkommande metoder för reform inom NPM-teorin för organisering av den offentliga sektorn benämns ekonomistyrning och interna marknader. Ekonomistyrning innebär bland annat krav på budgetbalans och en ”kostnadsjakt” i en decentraliserad mening vilket bland annat inneburit att beslut som förr ansetts politiska nu stigit ned till lägre organisationsnivåer och formulerats som rent tekniska beslut (Hasselbladh, 2008: 59). Interna marknader samspelar med den ekonomiska styrningen då tidigare koherenta organisationsenheter splittras upp och ”beställer” tjänster från andra delar av organisationen – resursfördelningen sker marknära – verksamhetsregimer kan till exempel stegvis gå igenom förändring i termer av ekonomisk försvarbarhet, det vill säga handlingsplaner och procedurer som väljs efter effektivitet enligt olika mått.

Ekonomisk effektivitet kan sålunda ses som ett mycket starkt tongivande extrinsikalt värde. Det återknyter till neoliberal tankar rörande effektivitet och marknadsekonomi som legitimerande faktor för staten (Ellison, 2007: 332) och den offentliga sektorns *raison d'être*. Inom liberalism utgör fri marknadsekonomi ett kraftfullt etiskt rättfärdigandeinstrument för mänsklig handling. Det går dock inte att dra något likhetstecken mellan NPM och neoliberalism – även om NPM visserligen har mycket baggage från



neoliberalism så har den tagit blandade skepnader i olika länder (Hasselbladh, 2008: 39) och på grund av dess bakgrund i management, som i grunden är näringslivsorienterad. I den meningen har NPM delar av sitt ursprung från den privata sektorn (Berg, Berry & Chandler, 2008: 115, 118) – dess värderande princip och värdehierarki är ”lyft” från en näringslivskontext. Genomgående läggs en tyngd vid att tillhandahålla tjänster för att tillfredställa kundernas, eller medborgarnas behov. Brukarstyre eller kundperspektiv på medborgare återknyter till det allmänna individfokus och emfasen på individuella rättigheter som legitimerande faktor för demokrati vilken återfinns i liberalismen som helhet. Följande värden identifieras härmed som grundläggande för NPM som fenomen. Det är inte enkelt att punktmässigt identifiera vilka värden som kan sägas vara intrinsikala för NPM, eftersom svaret delvis kan ses som ideologiskt fråga. En förhållandevis generös tolkning vore som sådan att valfrihet och ekonomisk effektivitet utgör de tongivande extrinsikala värdena. Konkurrens och bemötande av medborgares behov, förstådda som kunder är extrinsikala värden såtillvida att de tillåter ett kostnadseffektivt realiserande av dessa (Box, Marshall & Reed, 2008: 614).

## 3.2 Demokrativärden

En kort reiteration är på sin plats: tittar vi tillbaka till den demokratiteoretiska utläggningen i 2.3 och till Demokratipropositionen och Demokratiutredningen så görs det en distinktion mellan extrinsikala och intrinsikala värden. Ett sådant intrinsikalt värde är folksuveränitet – att folket är suveränt, eller annorlunda uttryckt, att det slutligen bestämmer över sig självt. Extrinsikala värden är sådana som får sitt värde på grund av att de leder till att de intrinsikala kommer till skott. Och såsom vi såg i 2.3.1 åtnjuter demokratin en omfattande acceptans och legitimitet i Sverige. Samtidigt har det av regeringen ansetts nödvändigt att förstärka den svenska demokratin – bland annat i form av ett medborgerligt ökat deltagande – för att såsom det uttrycks i Demokratipropositionen, förstärka den svenska folkstyrelsen.

Det eftersträvas alltså ett förstärkande/förbättrande av medborgerligt deltagande – ett extrinsikalt värde - samt inflytande i största allmänhet. Detta för att kunna bemöta en modern politisk kontext där till exempel politiskt uttryckande i en ökande utsträckning sker via icketraditionella kanaler, exempelvis Internet. Medborgerligt deltagande kan förstås som situationer då medborgare utövar någon typ av medvetet politisk ställningstagande. Enligt

denna definition passar ett flertal företeelser in, såsom traditionell lådröstning, samtals- och deltagardemokratiska aktiviteter eller annan legitim politisk aktivitet inom ramarna för den svenska representativa (Prop. 2001/02:80: 28) demokratin. Deltagande är alltså ett värde som det läggs stor vikt vid (Prop. 2001/02:80: 26, 27) på grund av realiserandet av densamme leder till goda resultat, ett stärkt folklig suveränitet samt bättre folkstyre (i teorin, i vilket fall). Detta uttrycks vidare explicit: ”En deltagardemokrati [såsom det argumenteras för i Demokratiutredningens slutbetänkande] med deliberativa kvaliteter betonar således medborgardeltagandet men framhåller också att detta deltagande bör bygga på fri diskussion samt samtal mellan jämlikar. I samma anda som Demokratiutredningen förespråkar regeringen en demokratisk syn som innebär att den svenska representativa demokratin bör värnas och att detta förutsätter ett brett medborgerligt deltagande. Deltagandet bör ske både via traditionella kanaler för inflytande och via nya kanaler. Liksom Demokratiutredningen betonar regeringen också samtalets och diskussionens betydelse i demokratin.” (Prop. 2001/02:80: 27). Det finns alltså ett uttalat inflytande från det direkt- eller deltagardemokratiskt idealet i den bilden såsom målas upp i Demokratipropositionen, som utöver fördelar för folksuveräniteten också indikerar att deltagande som extrinsikalt värde främjar ytterligare ett intrinsikalt värden, närmare bestämt politisk jämlikhet. Detta perspektiv anläggs med utgångspunkten att medborgare måste ha makt över sitt egna liv på individuell såsom på kollektiv nivå.

Deltagande kan även i viss mening förstås som en kollektiv, skolande aktivitet. Detta är också ett värde som ges en del utrymme i Demokratiutredningens betänkande. Den kollektiva dimensionen av deltagande som värde är intressant i sig men utgör dock inte en fråga som här skall undersökas djupare. Det bör ändå nämnas att det är fullt möjligt att finna element av en närmast komunitärdemokratisk medborgarsyn i sådana i dokumentet: ”Enligt regeringens mening har medborgarsammanslutningar såsom folkrörelser och föreningar en viktig roll när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin”. Detta citat återspeglar detta men andra exempel finns: ”Ett inte oviktigt resultat av föreningslivet är också att människor som medlemmar i föreningar eller andra sammanslutningar lär sig samarbeta och utveckla ett ömsesidigt förtroende för varandra. Medlemmarnas åsikter vägs samman till gemensamma idéer och strävanden och beslut fattas för vilka deltagarna tvingas ta ett gemensamt ansvar. Dessa är viktiga kunskaper och egenskaper i en demokrati.” (Prop. 2001/02:80: 34). En intressant sidonotis, som ger lite ytterligare kött på benen då det förklarar en positiv bieffekt av ett stärkt deltagande. Med grund i ovan förda argument etablerar vi att Demokratipropositionen och Demokratiutredningens ger stöd för deltagande som ett i formell mening extrinsikalt värde i den svenska

demokratin då det anses som bidragande till folksuveränitet och till politisk jämlikhet

### 3.3 Värdeförenlighet

Som omnämndes i metodkapitlet är den underliggande tanken här att genomföra ett slags förenlighetsanalytiskt resonerande med ytmässiga likheter med en ”givet-att” analys. Idéen att NPM åtnjutit viss spridning inom offentlig sektor har redovisats ovan i 3.1. Likaså står idén om att deltagande explicit har uttryckts som önskvärt, i meningen att det tarvar en förstärkning att finna ovan i 3.2. Dessa ovanstående värdemässiga preciseringar är absolut inte några självklarheter - demokrati kan, som det nämndes i teorikapitlet, förstås på ett flertal sätt. Detta ställningstagande antas dels av argumentationsmässiga skäl då det bäddar för intressant diskussion, men desto viktigare av skälet att demokrati som ett fundamentalt värde har etablerats vara av stor betydelse i Sverige. Deltagande som instrumentellt i denna demokratiska förstärkning får därför en särskilt viktig position. De demokratiska kärnvärdena ses som önskvärda i sig själva, det vill säga som intrinsiskt värdefulla eller högst på en värdehierarki. Deltagande faciliterar enligt tidigare diskussion just dessa kärnvärden – att acceptera deltagande som ett i värdehierarkisk mening överordnat värde vore nog så problematiskt och måhända orättfärdigt om detta inte vore fallet. Det finns goda skäl att vidhålla att detta stämmer överens med mål framsatta av Sveriges regering och är förenligt med det teoretiska underlaget i 2.3 så bör det anses rimligt och i överensstämmelse med krav på intersubjektivitet (Badersten, 1998: 77), då skälet för detta val inte är godtyckligt utan anknyter till verkligheten. Det föreligger i detta preciserande en viss extern giltighet gällande verklighetsutsagor, samhällsrelevans och rimlighet - att det som premiss har en anknytning till verkligheten, att det som förfäktas inte är ett fantasifoster och omöjligt att genomdriva, samt att de visar tecken på samhällsrelevans (Badersten, 1998: 170) ). Exempelvis bör det därför tidigt vidhållas att idén (3.2) att demokratiska värden skall kunna stärkas knappast förefaller sig vara någon ouppnåelig, utopisk aspiration.

Givet då att argumentet har getts för att deltagandets värde och särskilda status, genom att i text ha uttryckts vara önskvärda - rentav formulerats som ett explicit mål, samt att argument har förts att det förefaller sig så att NPM allmänt uppfattats ha åtnjutit stor spridning som reformprogram (2.2) återstår

ännu själva sakfrågan – deras förenlighet. Föreligger det en värdekonflikt? Svaret på den frågan låter inte riktigt ännu infinna sig. Vad som dock kan sägas är att det i detta skede går att identifiera en viss lutning åt ett jakande då det står mellan en explicit uttalad önskad om förstärkning av värdet deltagande kontra ett samtida strävande mot ekonomisk effektivitet – båda tänka att tillåta något större än sig själva komma till skott. Vilka dessa intrinsikala värden är, vad målet är, är intimt sammanbundet med de extrinsikala - metoden för att nå dit. Det slutgiltiga resonemanget som följer består uti att organisationer som omhuldar NPM också i samma veva anammar en ny måttstock – en ny värderande princip av närmast konsekventialistisk art - för riktigt handlande, som inte i adekvat mening är informerande av den verksamhetens egentliga övergripande uppgifter och mål. Sålunda påverkas inte bara hur handlingar värderas, utan även vilka värden som *kan* utgöra extrinsikala värden för att uppnå ett visst mål. 3.3.1 och 3.3.2 utgör försök att vidare illustrera denna idé. Som Christopher Politt skriver "...that reform makes things better is not an equation we can, nor should automatically give credence or trust." Inte för att reform i sig är felaktig eller dålig, utan för att det krävs ett stort mått försiktighet för att inte konsekvenserna av reform skall besegra syftet.

### 3.3.1 Ekonomisk effektivitet och Medborgare-som-kund

Låt oss inleda med problem som kan identifieras uppstår då relationen mellan staten och den individuella medborgaren mer eller mindre uteslutande karaktäriseras av förhållandet såsom mellan kommersiellt intresse och kund. "Många kommuner ser möjligheter för enskilda medborgare att välja tjänstproduktion som en demokratireform. Rätt att välja mellan olika serviceproducenter kan vara ett sätt att förbättra kvaliteten på serviceutbudet och tillgodose enskilda individers önskemål. Det kan däremot inte ses som en demokratireform" (Prop. 2001/02:80: 33). Det kanske kan te sig något abstrakt men tanken här är, liksom nämndes under 3.3, att en organisation som omstrukturerar sig efter NPM-ideal med en stark tonvikt på ekonomisk effektivitet inte i större mening kan sägas få informeras av verksamhetsspecifika eller mer övergripande demokratiska mål. Sålunda kan detta komma att få en "kylande" effekt på deltagande (Box, Marshall & Reed, 2008: 613) – ett skifte av medborgarroller i stort till att en mer passiv roll, i bemärkelsen att man inte utgör något mer än en legitim mottagare av vissa statligt tillhandahållna tjänster. Denna idé kan kanske anklagas för överdriven strukturalism men som det sades redan i kapitel ett är tanken om offentlig sektors säregna position inflytande i demokratisk mening inte

främmande eller ny. Behandlas medborgare som endast kund och inget mer , blir svårigheterna att bemöta medborgaren än svårare då perspektivet om medborgare som kund gradvis assimileras och blir den dominanta diskursen (Box, Marshall & Reed, 2008: 614). Åter igen är det passande att tala om en förändring av måttstockar för hur något värderas och vad som kommer att utgöra acceptabla vägar för att nå dit. Vad som blir riktigt, eller korrekt blir att så framför allt tillhandahålla tjänster enligt ett mönster där medborgaren figurerar som kund, på ett sätt som söker realisera valfrihet i största möjliga mån. Det är valfrihet som konsekvent som räknas och vägen dit består av i *största* möjliga mån få till skott en situation av kostnadseffektiv servicetillhandahållning.

Rent hypotetiskt skulle detta tillstånd kunna komma till skott i en organisationell miljö där NPM-reformer okritiskt antas, värderande princip och allt. Sålunda blir medborgare-som-kund skött efter principer av ekonomisk effektivitet tunga värden och normerande för intern organisation. Dessa värden blir helt enkelt det accepterade medlet till maximerandet av valfrihet, som intrinsikalt värde. Eftersom NPM också prägas av en drift att ständigt förbättras och vidareeffektiveras blir konsekvensen, till synes, att paret medborgare-som-kund/effektivitet behandlas som ett mål i sig – det går inte att bli *färdig* men den typen av projekt. Värdet av valfrihet infogas hux-flux från en annan kontext, det vill säga näringslivet, men är inte applicerbart inom offentlig sektor på samma sätt. Resultatet blir ett förvirrat omorganiserande och strukturerande av verksamheter efter ekonomistiskt manér (såtillvida att man använder sig av marknadsekonomiska mekanismer, såsom intern konkurrens) för slutligen uppvisa ekonomisk effektivitet och tillhandahålla tjänster på ett sätt som anses maximera valfrihet: men i vilket syfte? De organisationer som utgör ansiktet utåt – politikens ansikte – riskerar istället hamna i en särskilt prekär situation. Idén om medborgare som aktiv deltagare tycks vara något mycket annorlunda än densamme som bara en kund (Box, Marshall & Reed, 2008: 614). Den deltagardemokratiska medborgaren är en aktiv medlem i en politisk sammanhållning – något som inte tycks få mycket gehör i ett sådant kontext.

### 3.3.2 Deltagandets förutsättningar

Ett gott exempel på ovan nämnda problematik, där värdeförenlighetens dilemma kan tydliggöras är rörande public service-sektorn. Till denna räknas Sveriges Television, Utbildningsradion samt Sveriges Radio – statligt finansierade bolag varav samtliga innehar en betydande roll för just deltagande som värde. Kanske skulle man opponera sig mot att kategorisera

dem under paraplybegreppet ”offentlig sektor”, något som emellertid tycks ganska vilseledande, sett till den public service-roll som dessa bolag faktiskt innehar. De är organisationer i allmänhetens tjänst som har genomgått reformer med intryck av NPM och kan därför rättmätigt kategoriseras som offentliga organisationer (Persson & Sivervik, 2006).

Det finns tydliga band till värdet deltagande i de formella riktlinjer och regler rörande sändningsinnehåll som läggs fram i Sändningstillståndet för såväl SVT som SR. Båda har folkbildningsansvar (Persson & Sivervek, 2006: 8) och skall agera för att stimulera till debatt och tillhandahålla den typ av mångsidig information som tarvas för ett väl underbyggt beslutsfattande och kännedom om valmöjligheter i ett demokratiskt samhälle. (Prop. 2001/02:80: 39) (§9 Sändningstillståndet 2007-2009: *Tillstånd att sända radio*) (§7, §9 Sändningstillståndet 2007-2009: *Tillstånd att sända television*). Public service kan anses ha en mycket livlig roll just i realiserandet av värdet deltagande då uppdraget involverar ett förmedlande av politiska resurser i form av information, något som är väsentlig för ett informerat deltagande (Dahl, 1999: 126f). För att utöva en informerad politisk medvetenhet, såsom val eller annan participation blir uppgiften för public service att just informera och underlätta engagemang (ibid). För att detta skall kunna ske är det lämpligt att det står goda informationskällor till hands så att man som medborgare kan engagera sig informerat (Strömholm & Bergqvist, 2007: 7). Möjligheterna för sådant deltagande måste dessutom vara likställt för att uppnå ett mer fundamentalt demokratiskt substansvärde, nämligen politisk jämlikhet. För att låna något från en tidigare diskussion om medias och demokrati så kan man hänvisa till Dahls idéer om den demokratiska processen där han bland annat hävdar att det bör finnas en ”upplyst förståelse” i samhället. Dahl argumenterar att den process genom vilken folket fattar beslut bör uppfylla ett flertal kriterier med basis i demokratiska grundantaganden. Idén som Dahl lägger fram är i princip att demokrati är önskvärt bland annat därför att det tillåter att folket själva bestämmer vad de vill och vad som är bäst för dem. För att sedermera kunna bestämma detta måste de verkligen veta vad de vill ha, vad det finns att välja mellan – olika mål och medel, olika alternativ. För detta ändamål är alltså ett upplyst folk önskvärt. Tanken är att medborgare bör ha faktiska möjligheter att informera sig om och begrunda de olika val som han eller hon ställs inför. För att citera Dahl: ”Varje medborgare bör ha adekvata och lika möjligheter att upptäcka och begrunda det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen.” (Dahl, 1999: 126). Problematiken (3.3) med organisation bortkopplad från verksamhetssyfte kan på ett tydligt sätt exemplifieras om blicken vänds till det uppdrag som åläggs just Public Service. Värdet av deltagande och public service roll i realiserandet av detta värde finns uttrycka som mål att stimulera en fri och mångsidig åsiktsbildning och i tillfredställande av

informationsbehov som kan utgöra grund för ställningstagande, debatt (Eriksen & Weigård, 2000) och en ”upplyst förståelse” (Dahl, 1999: 125f) gällande i politik- och samhällsfrågor. Detta gäller för såväl SVT såväl som SR. Ställs detta mot trenden inom NPM att inte mäta ”outputs” eller resultat i verksamhetspecifika termer, föreligger en risk att realiserande (eller ickerealiserande, som kanske är fallet) av deltagande som värde faller utanför omfånget för en managementbaserad måttstock avsedd i huvudsak för att bedöma acceptabelt handlande i termer valfrihet och effektivt resursanvändande (Hasselbladh, 2008: 61). Detta utgör ett tydligt abstraktionssteg ned och en vidare förklaring av värdekonflikt – som på denna abstraktionsnivå kan sägas riskera uppstå då en organisations syfte väsenskiljts från sättet som det styrs på.

### 3.3.3 Exempel: SVT

Det som diskuterats ovan kan *ytterligare* konkret exemplifieras genom ett sista hopp nedför abstraktionsstegen med införning av ekonomistyrning och målstyrning inom SVT. Denna målstyrning går ut på att varje ”genrechef” utifrån ett övergripande styrkort formulerar lokala styrkort anpassade för det egna området (Persson & Sivervik, 2006: 18f). Dessa mål följs upp med resultatmätningar i form av tittarsifferundersökningar som får representera enheters ”effektivitet” och jämförelser eller benchmarking (Persson & Sivervik, 2006: 19) med andra enheter. Vad som mäts är dock i högre grad enheternas prestation efter ett marknadstänkande – liksom kommersiell media är råa tittarsiffror det som mäts. Detta säger dock ingenting alls om verksamhetens *raison d'être* såsom diskuterats i 3.3. Stimuleras verkligen diskussion? Tillhandahåller man programinnehåll som är nyttiga i demokratisk mening? Det förstärks ytterligare av att den interna ekonomistyrningen mäter programenheternas resultat sinsemellan baserat på en kombination av faktiska kostnader samt tidigare omnämnda resultatmätningar. En enhet har alltså ett ”gott resultat” om programmen som produceras har höga tittarsiffror. Detta i sin tur har konsekvenser för ekonomiska resurser tillgängliga för just den enheten – principen om interna marknader håller alltså fast även för SVT (Persson & Sivervik, 2006). Risken tycks överhängande att vissa typer av positiva utvecklingar i deltagardemokratisk mening sker på ett sätt som inte omedelbart kan kvantifieras i en sådan ekonomisk mening? Även om kostnader utsätts för systematisk kontroll och uppföljning, går det att ifrågasätta om dessa i sig är tillräckliga för att uppvisa något intressant för demokratins förstärkning.

Offentlig sektors litet säregna ställning och roll i kontrast till den privata blir i ljuset av allt detta desto synlig (Lundquist, 1998: 9)



## 3.4 Avslutande diskussion

Som diskussionen i ovanstående kapitel förhoppnings vis pekar på tycks vårt resonemang indikera att en viss värdekonflikt står att finna. Vårt dilemma spåras till att de båda värdena separeras av skilda normativa logiker i sitt omsättande. Som diskuterades i 3.1 har NPM sitt ursprung inom den privata sektorn (Berg, Berry & Chandler, 2008). I detta perspektiv är det föga förvånande att NPM som reformprogram i mångt och mycket ”lyft” sin värderande princip och värdehierarki från ett näringslivskontext. Denna utsaga kan rättfärdigas ytterligare och då blir begreppet management plötsligt intressant, särskilt då det ställs i kontrast med begreppet *administration*. Management som koncept involverar som koncept typiskt att få saker och ting gjorda såsnabbt och effektivt som möjligt, medan administration, som också förvisso intresserar sig för effektivitet i viss mening, är mer inriktat på att så kallade ”public sector values” såsom demokrati (Politt, 2004: 8) utgör målet.

Värdekonflikt föreligger då deltagande som demokratiskt värde är önskvärt och NPM åtnjuter realisering *om* (som nämnt i 3.1) det effektiva tillhandahållet av tjänster till medborgare, förstådda som kunder inom offentlig sektor behandlas mindre som ett medel *för demokrati*, än som ett mål *i sig självt*. Tanken är här sålunda att illustrera att olika normativa logiker resulterar i olika förståelser av riktigt handlande. Det föreligger alltså en värdekonflikt, men endast i så mening att principen som etablerat *hur* något skall värderas som riktigt handlande infogats i en kontext som inte är lämplig för den och istället blivit alltför dominant.

Det tycks närmast trivialt att det i ett näringslivskontext förefaller ytterst viktigt att effektivt tillhandahålla tjänster till kunder och i det förlängda, att vara lönsamt. I ett näringslivskontext är ekonomisk effektivitet särskilt betydelsefullt - den bakomliggande värderande principen eller normativa logiken kan i sådana sammanhang argumenteras vara en typ av ekonomiskt ”laddad” konsekventialism. Det vill säga, det är huruvida en företeelse eller handling utgör ett ekonomiskt effektivt bemötande av kunder och tillhandahållande av tjänster i syfte att maximera valfrihet som avgör hur en handling värderas. Lönsamhet är inte dock inte det ultimata målet i NPM (3.1). Men vad som konstituerar extrinsikala värden – medel till mål - är i

stort desamma som i näringslivet. NPM är i grunden ett försök att införa en sätt att styra på i stor omfattning är byggt på värderande principer adekvata för ett näringslivssammanhang - i en sektor vars syfte och mål inte tycks helt enkla att smidigt förena med den typen av princip. Värdekonflikten består sålunda inte i det mål som NPM som reformprogram kan te sig ”eftersträva” i större valfrihet.

Sett till deltagande är det litet annorlunda och svårare att avgöra vilket värderande princip som kan utläsas. Som ovan nämnt är det inte otänkbart att kalla NPM i grunden konsekventalistisk. Det är säkert möjligt att anlägga ett konsekventalistiskt rättfärdigande av demokratiska värden men det tycks betydligt svårare – det tycks betydligt mer tveksamhet ha ett ”låt gå” förhållningssätt på samma sätt som beträffande ekonomiska värden. Det vore exempelvis såväl svårsmält som sannolikt ganska missriktat att acceptera tortyr som ett rättfärdigbart processvärde för demokrati, förutsatt någon sorts demokratiskt laddad konsekventialism. Demokratiska värden har explicit uttryckts som önskvärda (Badersten, 1998: 146), samt rättfärdigbart placerade på högre värdehierarkisk nivå än ekonomiska värden. Antagandet görs inte med basis i subjektivt tyckande utan härstammar från relevanta verklighetsbeskrivningar: det existerar faktiska explicita önskemål om att demokratiska värden skall främjas samt att dessa är överordnade (SOU2000:1). Samtidigt kan den normativa logik som implicit antagits i texten sannolikt rubriceras som någon sorts rättighets- eller pliktbaserad deontologi (ibid.) - folkstyret eller demokratiska värden överlag som okränkbara figurerar tydligt (Badersten, 1998: 111) (SOU2000:1). Resonemanget besitter i den meningen viss extern giltighet (Badersten, 1998: 135). Ett mer komplicerat rättfärdigande för demokratins önskvärdhet kommer dock inte här att göras. De som gjorts bör för syftet anses tillräckliga. En handlings riktighet avgörs oavsett dess konsekvenser – i detta fall vilken mån den står i enlighet med demokratiska plikter att handla si eller inte handla så. – givet detta ovan nämnda val är reformer gjorda för att uppnå ekonomisk effektivitet inte per automatik försvarbara.

### 3.4.1 Egna tankar

Resultatet var i författarens mening intressant om än oväntat. Jag har kontinuerligt funnit att då NPM förvisso utsatts för kritisk analys i tidigare litteratur, men inte att det kritiserats i tillräckligt generell mening och framförallt inte explicit ställs mot de önskemål om förstärkning av det svenska folkstyret som sådan. Då perspektivet kritiserats har det oftast rört direkta verksamhetsfallstudier av olika slag och då ofta på en mycket lokal nivå. Varför denna konflikt existerar, hur den rent formellt kommit till och

vad vägen ur den kan utgöras av är inte frågor som här berörts men utgör intressanta potentiella undersökningsobjekt för andra.

# Referenslista

- Ahlenius, Henrik, 2004. *Vad är moraliskt rätt? – texter i normativ etik*. Stockholm: Thales
- Alenius, Henrik - Wallin, Tobias, 2007, "Privatisering av den kommunala verksamheten – en historisk förändringsprocess". Lund: Statsvetenskapliga Institutionen
- Badersten, Björn, 1998. *Normativ Metod – att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Elisabeth – Berry, Jim – Chandler, John, 2008. "New Public Management and social work in Sweden and England", *International Journal of Sociology*, Vol. 28 No. 3/4 p. 114-128
- Box, Richard – Marshall, Gary - Reed, B.J – Reed, Christine, 2001. "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, Vol 61 No. 5 p. 608-619
- Demokratiberedningen, 2001, "En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet". *SOU2000:1*
- "Demokrati för det nya seklet", 2002. Regeringens proposition 2001/02:80
- Ellison, Marion, 2007. "Contested terrains within the neo-liberal project". *Equal Opportunity International*. Vol 4. No. 6 p. 331-351
- Eriksen, Erik – Weigård, Jarle , 2000. "The End of Citizenship", 13-33 i McKinnon – Hampsher-Monk (red.) *Demands of Citizenship*. London: Continuum.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2001. "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social-Democratic Responses", *Governance: An*

*International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 2 p. 271-294

- Gruening, Gernod, 2001. "Origin and theoretical basis of New Public Management", *International Public Management Journal* No. 4 p. 1-25
- Hasselbladh, Hans – Bejerot, Eva – Gustafsson, Rolf, 2008. *Bortom New Public Management*. Lund: Academia Adacta AB
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins Väktare*. Lund: Studentlitteratur
- McKinnon, Catriona – Hampsher-Monk, Iain, 2000. "Introduction", 1-8 i McKinnon – Hampsher-Monk (red.) *Demands of Citizenship*. London: Continuum.
- Persson, Klara – Sivervik, Jonas, 2006. "Management by Tittarsiffror". Lund: Statsvetenskapliga Institutionen
- Palffy, Terez, 2008. "Underminering av demokrati? - Undersökning utav Region Skånes granskningsrapporter. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen