

Erling Juul Rasmussen

## Reformer i den new zealandske offentlige sektor.

### Udviklingstræk, grundlæggende principper og personlige kommentarer

Reformerne i den new zealandske offentlige sektor har påkaldt sig international opmærksomhed på grund af deres idemæssige radikalisme og omfanget af reformerne. Reformernes teoretiske grundlag bliver diskuteret, og de dominerende reformpolitiske principper og udviklingstræk gennemgås. Den positive og blivende betydning af reformerne illustreres. Samtidig understreges reformernes kontroversielle natur, og der diskuteres to områder - reformerne i sundhedssektoren og de generelle personalepolitiske konsekvenser - hvor det teoretiske grundlag har vist sig at være særdeles problematisk.

#### Introduktion

"Almost without exception, those who have studied the bureaucratic 'revolution' in New Zealand have come away favourably impressed. The 'experiment' has been praised for its radicalism, boldness, coherence, and innovative methods. The remarkable scope and scale of the changes, their speed of introduction, and their ambitious objectives have also drawn much comment" (Boston et al., 1996: 2).

Der er sket store forandringer i den offentlige sektor i de fleste OECD lande i 1980'erne og 1990'erne. Alligevel er New Zealand blevet kendt for sit omfattende reformprogram, da intet andet OECD land har introduceret så mange nye og radikale ideer i deres reformtiltag som New Zealand (Wilson, 1996: 2). Der tales ligefrem om en ny model for udviklingen af den offentlige sektor - "the New Zealand model of public management".

Det har især tiltrukket international opmærksomhed, at gennemførelsen af reformerne har haft en klar overordnet filosofi, hvilket har givet en stor teoretisk sammenhæng (Osborne og Gaebler, 1992; Schick, 1996). Det har også bevirket en ensartethed i principperne og målsætningerne for reformtiltagene. Derfor er reformerne af en anden natur end de *ad hoc* forandringer, som

man tidligere foretog i den offentlige sektor (Spicer et al., 1996: 4).

Tilsvarende kan mange af begreberne og tiltagene forefindes enkeltvist i reformerne i den offentlige sektor i andre lande. Det gælder også Danmark, hvor man kan nævne privatiseringer af offentlige aktiviteter til børsnoterede aktieselskaber (eksempelvis Tele Danmark og Københavns Lufthavne) eller til fritstående, forretningsdrevne enheder (Post Danmark). Men reformerne er ikke blevet indført med samme hastighed og i tilsvarende omfang og slet ikke med en tilsvarende samlet teoretisk indfaldsvinkel (Schwarz, 1994). Denne anderledes måde at reformere den offentlige sektor på gør New Zealand til et interessant laboratorium for andre lande.

Det er svært at foretage en tilbundsående diskussion af reformerne i den offentlige sektor i New Zealand. Reformerne har været en del af den gennemgribende omformning af alle økonomiske og sociale samfundssfærer, som har fundet sted siden 1984. Det kan ses af Appendiks 1 (der kun nævner nogle få af reformerne), at dereguleringen har afskaffet statstilskud til landbruget, sænket toldsatterne og fjernet mange importrestriktioner, omlagt skattesystemet, privatiseret statslige virksomheder, forandret aftalesystemet i den offentlige sektor,

Erling Juul Rasmussen

## Reformer i den new zealandske offentlige sektor.

### Udviklingstræk, grundlæggende principper og personlige kommentarer

Reformerne i den new zealandske offentlige sektor har påkaldt sig international opmærksomhed på grund af deres idemæssige radikalisme og omfanget af reformerne. Reformernes teoretiske grundlag bliver diskuteret, og de dominerende reformpolitiske principper og udviklingstræk gennemgås. Den positive og blivende betydning af reformerne illustreres. Samtidig understreges reformernes kontroversielle natur, og der diskuteres to områder - reformerne i sundhedssektoren og de generelle personalepolitiske konsekvenser - hvor det teoretiske grundlag har vist sig at være særdeles problematisk.

#### Introduktion

“Almost without exception, those who have studied the bureaucratic ‘revolution’ in New Zealand have come away favourably impressed. The ‘experiment’ has been praised for its radicalism, boldness, coherence, and innovative methods. The remarkable scope and scale of the changes, their speed of introduction, and their ambitious objectives have also drawn much comment” (Boston et al., 1996: 2).

Der er sket store forandringer i den offentlige sektor i de fleste OECD lande i 1980'erne og 1990'erne. Alligevel er New Zealand blevet kendt for sit omfattende reformprogram, da intet andet OECD land har introduceret så mange nye og radikale ideer i deres reformtiltag som New Zealand (Wilson, 1996: 2). Der tales ligefrem om en ny model for udviklingen af den offentlige sektor - “the New Zealand model of public management”.

Det har især tiltrukket international opmærksomhed, at gennemførelsen af reformerne har haft en klar overordnet filosofi, hvilket har givet en stor teoretisk sammenhæng (Osborne og Gaebler, 1992; Schick, 1996). Det har også bevirket en ensartethed i principperne og målsætningerne for reformtiltagene. Derfor er reformerne af en anden natur end de *ad hoc* forandringer, som

man tidligere foretog i den offentlige sektor (Spicer et al., 1996: 4).

Tilsvarende kan mange af begreberne og tiltagene forefindes enkeltvist i reformerne i den offentlige sektor i andre lande. Det gælder også Danmark, hvor man kan nævne privatiseringer af offentlige aktiviteter til børsnoterede aktieselskaber (eksempelvis Tele Danmark og Københavns Lufthavne) eller til fritstående, forretningsdrevne enheder (Post Danmark). Men reformerne er ikke blevet indført med samme hastighed og i tilsvarende omfang og slet ikke med en tilsvarende samlet teoretisk indfaldsvinkel (Schwarz, 1994). Denne anderledes måde at reformere den offentlige sektor på gør New Zealand til et interessant laboratorium for andre lande.

Det er svært at foretage en tilbundsående diskussion af reformerne i den offentlige sektor i New Zealand. Reformerne har været en del af den gennemgribende omformning af alle økonomiske og sociale samfundssfærer, som har fundet sted siden 1984. Det kan ses af Appendiks 1 (der kun nævner nogle få af reformerne), at dereguleringen har afskaffet statstilskud til landbruget, sænket toldsatterne og fjernet mange importrestriktioner, omlagt skattesystemet, privatiseret statslige virksomheder, forandret aftalesystemet i den offentlige sektor,

adskilt pengepolitikken fra den øvrige økonomiske politik og totalt forandret det arbejdsmarkedspolitiske aftalesystem gennem afskaffelsen af de traditionelle forhandlingsregler og institutioner. Den veludviklede velfærdsstat er blevet undermineret gennem strammere styring eller sænkning af sociale ydelser, indførelse af brugerbetaling og et mindre udbud af billige offentlige boliger (Boston og Dalziel, 1992). Der har været gennemgribende reformer i uddannelses- og sundhedssektorerne. Der er sket et afgørende skifte i den sociale, økonomiske og politiske status for den oprindelige befolkning. Det politiske system er blevet forandret fra et engelsk-baseret enkeltkredsmandatsystem til en new zealandsk version af forholdstalsvalg.

Det gør det uhyre kompliceret, at påvirkningerne og forandringerne har været så mange. Reformerne har ofte været gennemført uden megen offentlig debat. Dette er måske ikke så forbløffende, da der har været gennemført omfattende reformer i den offentlige sektor hvert eneste år siden 1985 (de vigtigste reformer er nævnt i Appendiks 2). Dette hastværk har givet en vis klarhed med hensyn til, hvad formålene med forandringerne var, og hvorledes man kan vurdere, om de enkelte tiltag var en succes. Dertil kommer, at der ikke findes megen offentlig tilgængelig forskning og data om reformerne (Boston et al., 1996: 86). Endelig har reformerne været meget omstridte, og det gør det vanskeligt at få et afbalanceret, nuanceret overblik over de mange indgreb. I New Zealand har tendensen været, at man enten er *for* reformer (dvs. man er meget positiv og ofte anbefaler flere reformer) eller også er man *imod* (og man kan næsten ikke se noget positivt i forandringerne). Det gør de fleste diskussionsbidrag noget dogmatiske, og i nogle tilfælde er der også en stærk bias i valget af "bevismateriale" (Easton, 1997c: 60). Det bety-

der, at enhver analyse - også denne artikel - næsten per definition bliver kontroversiel for visse new zealandske forskere og kommentatorer.

Artiklen diskuterer grundigt den generelle udvikling og specielt principgrundlaget for reformerne, og der fremhæves nogle af de vigtigste bidrag i den nuværende debat. Derudover vil reformerne i sundhedssektoren i 1990'erne blive diskuteret, da disse reformer har været de mest kontroversielle indtil nu.<sup>1</sup> Det har efterfølgende givet anledning til udarbejdelsen af en ny reformstrategi for sundhedssektoren i 1996-97 med en deraf følgende debat om de vigtigste reformpolitiske principper.

Endelig viser diskussionen af personalepolitikken, at det er et af de områder, hvor reformerne har været virkelig problematiske. Der argumenteres i artiklen for, at reformerne har været behæftet med nogle grundlæggende fejl. Det gælder det filosofiske grundlag for reformerne, som ikke kan forenes med betingelserne for moderne personalepolitik. Det gælder udsendelsen af modstridende signaler - man taler om udviklende arbejde ("soft HRM", dvs. blød Human Resource Management), medens man praktiserer en nedskæringspolitik ("hard HRM"). Det gælder manglen på en positiv personalepleje med deraf følgende vedvarende uro og utilfredshed blandt mange grupper af offentligt ansatte.

### **Samfundsreformer og reformer i den offentlige sektor**

Den new zealandske økonomi har traditionelt været karakteriseret af vidtgående statslig indgreb (Easton, 1989: Deeks et al., 1994). De manglende tilpasninger i 1970'erne til oliekrisen, til tabet af det engelske marked og til faldende verdensmarkedspriser på landbrugsvarer resulterede i store økonomiske balanceproblemer i

begyndelsen af 1980'erne (OECD, 1985: 8). Dette førte til et fundamentalt politisk skifte i 1980'erne (James, 1992; Schick, 1996: 11ff.). Labour-partiets valgsejr i 1984 var indledningen til en ny økonomisk og social strategi, hvor en vifte af politiske tiltag banede vejen for en mere åben økonomi og gav større spillerum for den private sektor (se Appendiks 1).

Siden 1984 har New Zealand gennemført mere økonomisk deregulering og flere lovgivningsmæssige reformer end noget andet OECD land (Campbell-Hunt et al., 1993: 21-22; OECD, 1993: 9). Der er nu tale om en markedsorienteret økonomi, som handelsmæssigt og investeringsmæssigt er stærkere integreret i verdensøkonomien. New Zealand har et tæt økonomisk samarbejde med Australien (CER - Close Economic Relations), men derudover er New Zealand for en stor del henvist til at handle på verdensmarkedet. Dette er et resultat af udviklingen af de store handelsblokke i Europa og USA samt de øgede muligheder for samhandel med de hurtigt voksende asiatiske økonomier.

Labour-regeringen betragtede et omfattende reformprogram i den offentlige sektor som et afgørende element i sin økonomiske og sociale strategi. Den offentlige sektor i New Zealand var meget omfattende. Den mindede en del om den engelske offentlige sektor i 1970'erne og havde stor betydning for den generelle udvikling (Treasury 1984; 1987; Sharp, 1994). Store budgetunderskud og voksende gældsproblemer satte søgelyset på en strammere styring af de stigende offentlige udgifter (Jennings og Cameron, 1987: 234). Desuden var et langvarigt økonomisk opsving også bestemt af udviklingen i den samfundsmæssige infrastruktur, hvor den offentlige sektor havde afgørende kontrol over telekommunikationsområdet, energiforsyningen, sø- og landtransporten og bygnings-

og anlægssektoren. Derfor anså dele af Labour-regeringen det for nødvendigt med reformer i den offentlige sektor, hvis denne sektor ikke skulle virke som en bremse for et fremtidigt økonomisk opsving (Rasmussen et al., 1996: 158).

Reformerne var og er meget kontroversielle (Easton, 1997a: 151-152). De ovenstående holdninger var ikke udtryk for den samlede regerings opfattelse. Omfattende indgreb havde ikke været diskuteret under valgkampen i 1984, og de blev heller ikke støttet af flere af Labour-regeringens ministre og mange af partiets medlemmer (Holland og Boston, 1990; Easton, 1989). Den vedvarende folkelige modstand mod reformerne kan, foruden at de ikke var blevet bebudet i Labour-partiets valgoplæg, også begrundes med, at de ikke var ledsaget af tilstrækkelige oplysningskampagner. Endelig var reformerne af ideologiske årsager uacceptable for dele af befolkningen (Kelsey, 1993; 1995). Den folkelige modstand er også blevet forstærket af, at den konservative-liberale regering videreførte reformerne i den offentlige sektor i 1990'erne, selv om partiets valgoplæg i 1990 indeholdt få hentydninger til en radikal omformning af den offentlige sektor, specielt sundheds- og uddannelsessystemet. Der er derfor ingen tvivl om, at reformerne har bidraget til de dårlige valgresultater for den siddende regering i henholdsvis 1990 og 1993.

### **Udviklingstræk og principgrundlag**

Reformerne i den offentlige sektor var drevet af de samme overordnede målsætninger om international økonomisk integration, overvindelse af balanceproblemerne, og et mere markedsorienteret samfund. De nærmere kendetegn for reformerne har været deres specielle målsætninger, og til dels deres brug af forholdsvis ens politiske tiltag. Og endelig deres egenartede historiske

udvikling (Schick, 1996: 14ff). Som vist i Appendix 2 så var reformerne i den offentlige sektor således omfattende og komplekse. Det var dog tre lovmæssige reformpakker, som satte de afgørende struktur- og idemæssige rammer: the State-Owned Enterprises Act 1986, the State Sector Act 1988, og the Public Finance Act 1989.

The State-Owned Enterprises Act 1986 udstak rammene for omformningen af statslig handels- og produktionsvirksomhed til organisationer med strukturer som private virksomheder drevet efter kommercielle principper (Mascarenhas, 1991; Jennings og Cameron, 1987)

“...the New Zealand SOE model as laid down by the SOE Act represents an attempt to develop an alternative and more efficient governance structure for the commercial activities undertaken by government departments and statutory corporations short of privatisation.” (Spicer et al., 1996: 13).

Selv om lovgivningen oprindeligt ikke omfattede privatisering (og det blev faktisk fremhævet i debatten i 1986), så blev den alligevel startskudet til en privatiseringsbølge. Mindst 18 organisationer er blevet privatiseret siden 1986 (Boston et al., 1996: 65-67). Samtidig skete der en kraftig ændring i de ansattes ansættelsesforhold. Ganske vist fremhævede lovgivningen, at SOE-organisationer skulle være “gode arbejdsgivere”, men det fik ikke megen reel betydning (Spicer et al., 1996: 15).

The State Sector Act 1988 forandrede de interne og eksterne styringsmekanismer for centraladministrationen, hvorved der skete en kraftig forandring af de personalepolitiske betingelser (Walsh, 1991a; 1991b; Department of Labour, 1990; Boston et al., 1996). Aftaleforholdene blev nu afstemt med den private sektor - der havde tidligere været separat lovgivning for kollektive aftaler i den offentlige og den private sektor

(Deeks et al., 1994: 57-62) - og forhandlingerne om kollektive og individuelle aftaler blev flyttet til det enkelte departement. Hvor the State Services Commission (SSC) tidligere var den centrale arbejdsgiver for alle offentligt ansatte i centraladministrationen, så blev dette ansvar nu overgivet til departementscheferne. Departementscheferne blev ansat på åremålskontrakter, og ledere fra den private sektor blev kraftigt opfordret til at søge chefstillinger i centraladministrationen.

Endelig flyttede the Public Finance Act 1989 det regnskabsmæssige fokus fra den centrale kontrol af anvendte ressourcer og omkostninger til serviceydelser og deres betydning for opnåelsen af regeringens politiske målsætninger (Pallot, 1991; Spicer et al., 1996; Schick, 1996). Den offentlige sektor begyndte dermed at bruge regnskabsmetoder som i den private sektor - “accrual accounting” - der tog højde for kapitaludlæg og deres afskrivning.

Selv om de tre lovmæssige reformpakker satte de afgørende rammer for reformerne, så er der sket yderligere grundlæggende forandringer i 1990'erne. “In fact, one of the most surprising findings of this inquiry is that the process of reform has gained momentum in recent years...” (Schick, 1996: 1). Der er sket en præcisering af finansielle og kontraktlige procedurer, og the Fiscal Responsibility Act 1994 kræver, at der udarbejdes økonomiske og budgetmæssige målsætninger. Dette foregik i tandem med udviklingen af såkaldte strategiske resultatområder (SRA's), der forsøgte at forbedre den manglende langtidspanlægning hos mange offentlige organisationer (Wilson, 1996: 4).

Selv om reformerne har omfattet mange forskellige aktiviteter, så har der været en stor ideologisk og teoretisk konsistens i de forskellige reformtiltag. Det har især været to teoretiske indfaldsvinkler - “management

science" og "institutional economics" - som har domineret debatten (Wilson, 1996: 3; Schick, 1996: 15ff). Boston (1991) har brugt en mere præcis opdeling mellem public choice-teori, "managerialism", agency-teori og transaction-cost analyse. Disse teorier er velkendte fra den internationale debat af reformer i den offentlige sektor, og kun enkelte elementer vil blive fremhævet i diskussionen her. Det er teoriernes sammenfatning i et sæt af grundlæggende principper (se nedenfor) og den stringente gennemførelse af reformtiltag i forlængelse heraf, som gør den new zealandske "model" så atypisk.

De teoretiske indfaldsvinkler har givet reformerne nogle særlige kendetegn. Der har klart været en fokusering på strukturmæssige og finansielle reformer. Der har været en forgudelse af "markedet", hvor den offentlige sektor næsten per definition er ineffektiv (Schick, 1996: 18). Samtidig har man haft liden tiltro til, at embedsmænd var pligtopfyldende og uegennyttige. Public choice-teoriens understregning af, hvorledes politikerne og embedsmænd søger at "mele deres egen kage", har ført til en fiksering på "capture" problemer. Derfor bliver reformerne ofte gennemført uden nogen form for medvirken eller samspil med de berørte offentlige organisationer. En adfærd, som er blevet rost af nogle new zealandske forskere:

"...attempts are often made by managers and employees of the affected organisation to protect jobs, career path, turf, professional standards and cherished organisational beliefs. It is important to avoid this capture and to ensure that appropriate changes are made quickly and effectively. A serious concern in any restructuring is that existing managers and staff may capture the process of change and attempt to direct the transition in ways which best protect their existing interests or their view

of the desired outcome" (Spicer et al., 1996: 34).

Derfor foreslås det vedvarende, at konkurrencen omkring rådgivnings- og serviceydelser skal forøges ved at sikre flere "leverandører". Endvidere har man fra agency-teorien fået en forkærlighed for organisatorisk specialisering og entydige kontraktlige forpligtigelser (Boston, 1991: 15ff; Spicer et al., 1996: 20-21). I agency-teorien er der, som i public choice-teorien og transaction-cost analyse, en fokusering på at forhindre egoistisk adfærd. Der lægges derfor vægt på at overvåge og udstikke klare retningslinjer for lederes og ansattes adfærd og præstationsniveau. Endvidere prøver man på at vurdere effektiviteten af forskellige institutionelle muligheder. Tilsvarende lægger transaction-cost analyser vægt på institutionelle rammer, og hvorledes man drejer individers adfærd i en bestemt retning gennem kontraktlige incitamenter (Rasmussen og Boxall, 1995: 62-63). Endvidere er den teoretiske skelnen mellem fordelene ved henholdsvis markeds- og organisationsstrukturer i transaction-cost analyser ofte blevet anvendt, når man diskuterer fordele og ulemper ved udlicitering ("outsourcing") af offentlige opgaver.

Der er dog noget af et skisma her, idet "managerialism" lægger vægt på at give lederne mere råderum i deres ledelsesbeføjelser. Således anbefales et skifte fra en bureaukratisk ledelsesform til en situation, hvor en decentralisering af ledelsesfunktionerne, en resultatorienteret kultur og klare reporteringspligter er fremherskende.

"But one should not lose sight of the fact that two sets of ideas vied for influence when the reforms were on the drawing board. The two converge in many respects, but they have different roots and point in somewhat different directions. One is the managerial premise that those who are



responsible for government programmes and organisations should be sufficiently empowered to act so that they can be accountable for their performance; the other is the contractual theory that government should be organised to minimise opportunism and transaction costs in relationships between self-interested parties" (Schick, 1996: 23).

Det teoretiske fundament har udmøntet sig i følgende grundlæggende principper for reformtiltagene (State Services Commission, 1994: 3; Rasmussen et al., 1996: 159; Boston et al., 1996: 351):

- Staten bør ikke være involveret i aktiviteter, som kan udføres mere effektivt<sup>2</sup> af private firmaer eller lokale/frivillige ("community") organisationer.
- Handels- og driftvirksomhed vil kunne udføres mest effektivt, hvis den er struktureret på samme måde som virksomheder i den private sektor.
- Offentlige organisationer vil operere mest effektivt, hvis de har klart definerede og ikke-modstridende formål. Især bør der være en adskillelse af kommercielle og ikke-kommercielle funktioner, af politikrådgivende og operationelle funktioner, samt af regulatoriske og serviceydende funktioner.
- Departementschefer bør holdes ansvarlige for det effektive virke af deres organisationer med en minimal central kontrol over ressourcer. Det vil sige lederne skal gives "frihed til at lede".
- Omkostningerne ved statslige aktiviteter skal afspejle de virkelige omkostninger ved at udføre servicetiltag (indkluderende afskrivning af og omkostningen ved den forbrugte kapital), og disse omkostninger skal så vidt muligt være bestemt af markedsfaktorer frem for at blive fastlagt af serviceudbydere eller producenterne.

- De statslige aktiviteter skal så vidt det lader sig gøre være gennemskuelige ("transparent") for at gøre ineffektiviteter, intern subsidiering ("cross-subsidisation") og unødvendige funktioner mere synlige. Dette skulle også forbedre ansvarligheden blandt de offentlige ledere.

Sluttelig er det et nærliggende spørgsmål, hvorfor der har været en så udtalt sammenhæng i tilgangen til reformerne? Et afgørende forhold har været finansministeriets store indflydelse på reformpolitikken (Goldfinch og Roper, 1993). Finansministeriets analyser udstak et præcist reformspor på grundlag af de ovennævnte teoretiske indfaldsvinkler (Treasury, 1984; 1987; Scott, 1993; Scott, Bushnell og Saltee, 1990; Scott og Gorrige, 1989). Finansministeriets analyser var tit bedre og mere omfattende, da de fik omkring en sjettedel af de samlede bevillinger til politisk rådgivningsarbejde (Boston et al., 1996: 125). Siden 1984 har finansministren ofte været regeringens dominerende personlighed, hvilket har givet "budskabet" en ekstra tyngde. Mange af de "konkurrerende" ministerier er også blevet ramt af omfattende reformtiltag, hvilket har gjort deres politiske rådgivningsfunktion mindre effektiv.

### **Debatten om og kritikken af reformerne i den offentlige sektor**

Debatten af reformerne i den offentlige sektor har været præget af stærke ideologiske overtoner, og det har været vanskeligt at få en egentlig dialog i gang. Der har været et skarpt skel mellem de førende markedsorienterede debattører (som har domineret debatten) og mere kritiske indlæg, som har fokuseret på de sociale eller moralske virkninger (Kelsey, 1995; Lowe, 1997). Store dele af den almindelige befolkning har været og er skeptiske over for mange af tilta-

gene (Gibson, 1997). Det sidste gælder ikke mindst de offentligt ansatte og deres familier, som er blevet berørt direkte eller indirekte af forandringerne.

Gennemførelsen af reformerne har, som påpeget ovenfor, især fokuseret på institutionelle strukturer, på finansiell kontrol over offentlige udgifter og på klare kontraktlige specifikationer af forventede resultater. Der er blevet talt om indførelsen af en moderne personalepolitik, men det har knebet med realiseringen (se nedenfor). Derfor har det meste af diskussionen samlet sig om finansiell ledelse, strukturforandringer og teoretiske begrebsudviklinger. Det er også her, at man kan finde meget godt at sige om de new zealandske reformer:

“There have been major improvements in productive efficiency and standards of service as a result of the separation of commercial and non-commercial operations and the establishment of the SOEs.

There have been improvements in the scope, quality, and contestability of advice available to governments as a result of the creation of policy ministries where previously department advice was patchy or virtually non-existent (eg. strategic advice on the environment, science, and women's issues).

Departmental managers report that their organisations have a much sharper focus and a clearer organisational mission, and that there is less intraorganisational conflict over objectives; further, senior managers in policy-oriented ministries are less distracted by the demands of operational activities.

The major structural changes since the mid 1980s have also brought other benefits: they have contributed to the creation of a more enterprising public service culture, provided opportunities to remove poorly performing staff, and in some instances facilitated substantive policy reforms (eg. by overcoming previously entrenched departmental inertia or resistance)” (Boston et al., 1996: 87).

Den bedre styring af offentlige udgifter, både på centralt og decentralt niveau, har gjort det lettere at prioritere mellem forskellige konkurrerende udgiftsposter. Det har også givet større politisk råderum for regeringen, som har kunnet fordele hurtigt og effektivt til politisk ømtålelige områder. De bedre regnskabsmæssige forhold har også gjort det lettere at gennemskue den faktiske udgiftsbyrde for den enkelte organisation eller for enkeltstående politiske indgreb. Til gengæld har den hårde økonomiske styring rejst en politisk kritik af regeringen for manglende social balance, eksempelvis taler Kelsey (1995: 271 ff.) om “the social deficit”.

Men selv hvis man holder sig inden for en afgrænset debat af de områder, der ses som succesrige, så som institutionelle reformer, regnskabsmæssige reformer og det overordnede teoretiske begrebsapparat, så er der stadigvæk en del forbehold at tage. Disse forbehold finder man flere steder i Schick-rapporten, på trods af Schicks fokus på og ekspertise i regnskabsvæsen og institutionel fornyelse (Schick, 1996: preface). Og på trods af, at rapporten er bestilt af the State Service Commission (SSC) og finansministeriet, der begge har været indflydelsesrige deltagere i reformerne. Easton har sammenfattet Schick-rapportens forbehold således:

“The report also wonders whether the claimed efficiency gains of some processes have been swallowed up in the costs of contracting. /.../ Schick also writes that he is ‘troubled by the concept of split-personality government that has influenced financial and other reform practices.’ The report expresses doubts about the efficacy of such key notions in the reform as the outcome/output distinction, the ownership/purchaser distinction, the policy/operations distinction and the complete ignoring of inputs in the assessment of an agency's performance. Worryingly, the report says that, today, ‘there is more pressure for



conformity and group-think in the public service” (Easton, 1997b: 60).

Schicks kritik er udtryk for, at han føler, at der er taget for store hensyn til en begrænsning af negativ adfærd gennem overdreven fastsættelse af kontraktmæssige relationer og de dermed følgende omfattende rapporterings- og overvågningsprocedurer (Schick, 1996: 23ff). I det hele taget har der længe været en mere kritisk holdning til vanskelighederne forbundet med anvendelsen af kontraktmæssige relationer blandt new zealandske ledere (Matheson, 1993), og der vil sikkert løbende ske finjusteringer på dette område.

Der er stadigvæk flere statslige organisationer og departementer end i tilsvarende OECD lande på trods af privatiseringsbølgen i de sidste ti år. Dette er en følge af den teoretiske præferance for klare og enkle formål for de enkelte organisationer. Dette forøger ofte den enkelte organisations effektivitet, men det giver til gengæld samspilsproblemer (Boston et al., 1996: 79 og 87; Stace og Norman, 1996: 25). Samspilsproblemerne er ledsaget af en vis duplikering af serviceydelser og af organisatoriske hierarkier og funktioner. Den latente konkurrence mellem nogle statslige organisationer kan have negative konsekvenser, og man kan få formindsket synergi.

“...against the advantages of single-purpose organisations must be weighed the disadvantages of duplication, higher transaction costs, greater problems of horizontal coordination, inter-agency conflict, a multiplicity of monitoring and review bodies, and potentially higher compliance and information costs for consumers or citizens” (Boston et al., 1996: 355).

Der er derfor sket organisatoriske finjusteringer og sammenlægninger i 1990'erne (eksempelvis sammenlægningen af

Landbrugs- og Skovbrugsministerierne i 1997). Der hersker dog en vis uenighed om, hvor udbredt “departmentalism” - tendensen til at overse den samlede statslige rolle - er, og hvorvidt en sådan tendens ikke opvejes af konkurrencesituationens positive effekter.

Hvor privatiseringen af tidligere offentlige virksomheder utvivlsomt har bidraget til mere organisatorisk effektivitet (Spicer et al., 1996: 171), så har det været kritiseret, at nogle af disse virksomheder har en monopollignende stilling. Dette til trods for, at det var et eksplicit formål i SOE lovgivningen i 1986 at undgå monopollignende situationer (Spicer et al., 1996: 3, 23 og 47). Det har været svært at skaffe konkurrence til nogle af de tidligere statslige virksomheder, da de få indbyggere og New Zealands geografiske beliggenhed ofte sætter grænser for antallet af serviceudbydere. Dette problem har været fremme i debatten om el- og vandforsyning, og radio- og fjernsynskanaler. Det har dog især været Telecoms dominans af telekommunikationsmarkedet, som har været brugt som et skræmmebillede. Det har været anslået af den førende fortalere for privatiseringer, Roger Kerr, at privatiseringen af Telecom har højnet effektiviteten betydeligt, og at den årligt har bidraget med omkring \$500 millioner ekstra til den new zealandske økonomi (Gibson, 1997). Disse beregninger er blevet tilbagevist af privatiseringsmodstanderne, som henviser til tilsvarende forbedringer af effektiviteten i andre landes telekommunikationssektor, uden at det har medført en profitstrøm ud af landet. Det har bestemt ikke været til gavn for privatiseringstilhængerne: *at* de amerikanske storaktionærer har udtrykt forundring og glæde over Telecoms meget høje profitniveau, *at* monopolkommissionen har sagt, at Telecom bestemmer betingelserne hvorunder “konkurrence” finder sted, og *at* Telecom har

været involveret i retssager og langvarige, konfliktfyldte forhandlinger med nye firmaer i sektoren (Campbell, 1997).

### Forandringer i sundhedssektoren

De reformer, som har vakt mest debat i New Zealand, er de gennemgribende forandringer i sundhedssektoren siden 1993. Disse reformer blev indført af the Health and Disability Act 1993, men det idemæssige grundlag blev lagt i forbindelse med statsbudgettet i 1991. Dette budget - "the Mother of All Budgets" - forsøgte at binde en række radikale forandringer sammen med finanslovsforslaget. Da principperne bag strukturforandringerne i sundhedssektoren skulle præsenteres sammen med budgettet, blev formuleringen præget af et vist hastværk. Der blev lagt megen vægt på en videreførelse af filosofien bag de hidtidige reformer i den offentlige sektor. Dette gælder især opsplitningen af finansiering, "køb" og "levering" af serviceydelser i forskellige institutionelle/organisatoriske former (Boston et al., 1996: 84 og 174ff; Troughton og Inglis, 1993). Der skulle etableres en adskillelse af "køber" ("Regional Health Authorities") og "leverandør" (overvejende "Crown Health Enterprises") af serviceydelser; to separate systemer for offentlig og personlig sundhed skulle opbygges, og endelig skulle der skabes en centraliseret kontrol med de offentlige sundhedsmidler (Public Sector 1993: 2). Grundtrækkene og det strukturmæssige og kontraktlige fokus kan ses af denne korte beskrivelse:

"The reforms put in place a funding contract between the Ministry of Health and the purchasers of health care - four Regional Health Authorities. Contracts to deliver health care are negotiated between purchasers and providers. Purchasers specify a number of dimensions including quantity and quality of service. Service

contracts specify access, acceptability, effectiveness, efficiency, and safety. RHAs receive all of the funding for personal health services and are responsible for ensuring access to primary care as well as secondary care" (Public Sector 1993: 2).

Reformerne har givet et bedre overblik over udgifternes fordeling og der har været mere fokus på ledelsesmæssige og styringsmæssige problemer i sundhedssektoren. Især på bestemte hospitaler og i mindre organisatoriske enheder i sundhedssektoren er der sket en stigning i serviceydelserne og kvalitetsniveauet. Dette er blandt andet sket gennem en specialisering i og bedre styring af serviceydelser.<sup>3</sup> Det er dog svært at få et klart billede af, i hvor høj grad sektoren som helhed har øget sin effektivitet. I lyset af de store og bekostelige forandringer er det noget bekymrende, at man ikke kan påpege betydelige forbedringer.

I modsætning til forventningerne har reformerne generelt set ikke nedbragt de offentlige udgifter til sundhedssektoren.

"Inexorable rises in both the state's health vote and the premiums for private health insurance do not on the face of it suggest a health sector that is contributing much to the economic efficiency renaissance of 1990s New Zealand" (Morgan, 1997: A13).

Faktisk er det kun regeringens mulighed for (på grund af et betydeligt overskud på statsfinanserne) og vilje til at bruge større bevillinger på sundhedssektoren, som har sikret reformernes gennemførelse. Reformene har krævet en vedvarende strøm af ekstra bevillinger i de sidste tre år. Det skyldes, at forventninger og virkelighed ikke har stemt overens. Dels har indførelsen af reformerne været forbundet med uforudsete vanskeligheder, dels er målene om produktivitetsforbedringer og umiddelbare besparelser ikke blevet opfyldt (Easton, 1997a: 152),

dels har flere af sundhedsforetagerne ("Crown Health Enterprises") haft svært ved at overholde deres budgetter (Rasmussen, 1995: 107), dels har der været brugt en utrolig masse penge på rådgivere og eksperter (Carnachan, 1996: 22), og dels har man haft ekstra udgifter på ledelsessiden, da ledere fra den private sektor ikke er forblevet længe i sektoren (Corbett, 1996: 26).<sup>4</sup> Problemerne med reformerne har været et permanent politisk problem for regeringen. Det har medført udskiftning af sundhedsministre, en konstant strøm af mediehistorier om sundhedsmæssige fejltagelser og problemer, sundhedspolitikens negative ry blandt befolkningen er blevet påpeget i alle opinionsundersøgelser, og regeringen har løbende foretaget justeringer af strukturer, målsætninger, finansiering og ledelse. Samtidig har reformerne og deres teoretiske grundlag været kritiseret kraftigt af de to førende sundhedspolitiske organisationer - lægernes organisation (NZ Medical Association) og koalitionen for offentlig sundhedspolitik (Coalition for Public Health). Det er derfor ikke overraskende, at regeringen efter valget i oktober 1996 har bekendtgjort, at reformerne har nogle strukturmæssige og idemæssige problemer, og at der vil ske yderligere forandringer (Easton, 1997a: 162-163). De strukturmæssige reformer vil fravige princippet om organisatorisk specialisering, da der vil ske sammenlægninger flere steder i systemet (både blandt "købere" og "sælgere" af serviceydelser og på politisk plan). Der er også sket en nedtoning af principperne om brugerbetaling, muligheder for privat administration af dele af sundhedsbevillingerne (de såkaldte "health care plans") nævnes ikke længere, og man har signaleret et skifte fra kommercielt uddannede ledere til medicinsk uddannede ledere som foretrukne jobansøgere. Sidstnævnte bryder med tendensen til at foretrække bredt-uddannede,

kommercielle ledere, og herved antydes, at den ovennævnte "capture" problematik ikke tillægges større betydning (Easton, 1997a: 165ff; Peters, 1996: 28-30).

Selv om det er klart, at reformerne i sundhedssektoren har været politisk kostbare for regeringen, så kan det diskuteres, hvorfor det gik så galt. Der er blevet argumenteret for, at de forkerte principper er brugt i en forkert sektor (Kelsey, 1995: 352ff; Easton, 1997a: 164). Der kan også argumenteres for, at reformerne har brudt de professionelle, medicinske regelsæt i sektoren, og den personalepolitiske strategi har dermed været en hindring for at udvikle medarbejderforpligtigelse og -støtte til reformerne.

### Personalepolitik

Selv om vægten har været lagt på strukturelle og regnskabsmæssige reformer, så har reformerne haft afgørende indflydelse på personalepolitikken i den offentlige sektor. Dette så meget desto mere, fordi man kom fra en stærkt centraliseret og bureaukratisk personalepolitik (Deeks et al., 1994: 57ff). Denne situation forandres med SOE Act 1986 og State Sector Act 1988. Dermed indføres en decentralisering til et underliggende organisationsniveau, og der bliver lagt meget få rammer for personalepolitiske forandringer. Faktisk er den offentlige sektor foran den private sektor, når det drejer sig om decentrale forhandlinger af løn- og arbejdsforhold i perioden 1988 til 1992 (Rasmussen et al., 1996: 159).

De personalepolitiske forandringer har store konsekvenser for offentligt ansatte. Der har været et skarpt fald i antallet af offentligt ansatte fra 66.102 i 1983 til 59.082 i 1988 og til 35.829 i 1993 (Boston et al., 1996: 55). Især perioden 1988 til 1991 medførte mange afskedigelser, da privatiseringsbølgen og rationaliseringer blandt departementerne stillede større krav om la-

vere lønudgifter. Afskedigelserne var ledsaget af en eksplosionsagtig stigning i udgifterne til aftrædelsesordninger med over \$310 mio. udbetalt i perioden september 1986 til juli 1990 (Boston et al., 1996: 89). Det bratte fald i antallet af offentligt ansatte ophørte i 1993. Det skyldes, at regeringen mistede sit flertal ved valget i oktober 1993, og tempoet i nedskæringerne i den offentlige sektor samt privatiseringen af offentlige virksomheder dalede derfor mærkbart. Der har været talt meget om indførelsen af en ny personalepolitik i den offentlige sektor. Dette hænger sammen med decentraliseringen, hvor forhandlinger på organisationsniveau kædes sammen med en decentralisering inden for de enkelte organisationer, hvor nogle personalepolitiske afgørelser bliver overført til mellemliderniveau ("line managers") (Walsh, 1991b). Samtidig sker der en vækst i den personalepolitiske funktion i de fleste organisationer. Der findes mange eksempler på nye personalepolitiske tiltag så som: et skifte imod åremåls- og deltidsansættelser, brug af forskellige former for resultatløns, udvikling af nye vurderingssystemer ("appraisals"), mere detaljerede jobbeskrivelser, nye procedurer for ansættelse og forfremmelse, og nye personaleudviklingssystemer (Walsh, 1991b: 127ff; Boston et al., 1996: 220 og 357).

På trods af de ovennævnte forbedringer så har de personalepolitiske forandringer været problematiske. Dette er, som Stace og Norman (1996: 30ff) påviser, erkendt af mange ledere i den offentlige sektor. Problemerne ved reformerne hænger sammen med to grundlæggende mangler. Det gælder først og fremmest det teoretiske grundlag for reformerne, som ikke kan forenes med betingelserne for moderne personalepolitik. Dernæst har man ikke kunnet leve op til det erklærede ambitionsniveau om indførelse af en moderne personalepolitik i praksis.

Som påpeget ovenfor, kan den problematik, som det teoretiske grundlag for reformerne rejser, på mange områder henføres til indflydelsen fra public choice-teorien og agency-teorien. Fokuseringen på klare kontraktlige målsætninger og omfattende rapporterings- og overvågningsprocedurer kan ikke forenes med personalepolitiske ideer om et udviklende arbejde, hvor initiativ og utraditionel tænkning belønnes. Ligeledes er det ikke befordrende for medarbejdernes tillid til og forpligtigelse overfor deres organisation og ledere, at der er en generel nedvurdering af effektiviteten i den offentlige sektor og en almen mistænkliggørelse af de ansattes motiver. Det er sigende, at Schick (1996: 24 ff) fremhæver, at en overdreven vægt på kontraktlige modeller - "hard-edged contractualism" er hans terminologi - vil indebære omkostninger i form af for eksempel mindre initiativ, en snæver fokus på egen- eller organisationsinteresser, en kortere tidshorison, og en forminskelse af det hensyn, der normalt tages til kollektive, statslige interesser.<sup>5</sup> Endelig har den teoretiske præference for mere specialiserede organisationer vanskeliggjort det traditionelle karrieremønster. Der er ikke længere en egentlig offentlig sektor karriere på tværs af organisatoriske grænser.

De ovennævnte problemer er blevet forstærket gennem sektorens mislykkede bestræbelse på at nå det erklærede personalepolitiske ambitionsniveau. Som Boston et al. (1996: 204ff) påpeger, så har man talt om et udviklende arbejde ("soft HRM") og man har praktiseret en nedskæringspolitik ("hard HRM"). De kraftige personale nedskæringer og anvendelse af korttidskontrakter har undergravet jobsikkerheden og begrænset karrieremulighederne, og de tilbageblevende ansatte har fået et højt arbejdspress (Stace og Norman, 1996: 32). Dette er ikke, som Heckscher (1995) har understreget, særlig befordrende for med-

arbejdernes velvillighed og offervilje. Derudover har det været småt med økonomiske incitamenter, da den stramme udgiftstyring har medført et veritabelt lønstop for mange offentligt ansatte i 1990'erne. Der tales nu om lønforskelle på op til 25 pct. i forhold til privat ansatte (Laking, 1995). Det har gjort offentlig ansættelse mindre attraktiv, og målsætningen om at tiltrække ledere fra den private sektor er ikke blevet opfyldt (Schick, 1996: 26).

Det klareste tegn på utilfredsheden med det faldende reallønsniveau og det større arbejdspress er dog de mange arbejdsnedlæggelser samt forskellige former for direkte og indirekte punktstrejker i 1995 og 1996 (Rasmussen, 1996a; Rasmussen og Schwarz, 1996). Regeringens forhandlere har nødtvungent øget deres løntilbud i flere tilfælde i 1995-96, og det er et åbent spørgsmål, hvor meget længere og med hvilke kvalitetsomkostninger en sådan lønbe-grænsning kan virke. Det skyldes også, at "flugten" af offentligt ansatte har nået sådanne dimensioner i midten af 1990'erne, at flere statslige organisationer finder det svært at opretholde effektiviteten (Rasmussen, 1996b: 338). Samtidig giver dette en formindskelse af den kollektive, organisationsspecifikke "hukommelse", hvilket vil give længerevarende effektivitetsproblemer (Stace og Norman, 1996: 32).

Det drejer sig kort sagt om, at nogle basale personalepolitiske sammenhænge ikke virker: resultatlønninger kan ikke fungere under et lønstop, fleksible organisationer kræver forfremmelsesmuligheder, personaleudvikling og investeringer i uddannelsesprogrammer skal bakkes op af karriermønstre, initiativ og risikovillighed går dårligt i spænd med overdreven brug af rapportering og kontraktlige forpligtigelser, og endelig har mellemledere, som gives mere personaleansvar, brug for ekstra tid, uddannelse og belønning.

Det er paradoksalt, at ledere og ansattes præstationsniveau og velvillighed er blevet langt vigtigere efter reformerne, medens reformgrundlaget og de økonomiske og politiske rammer ikke har udgjort den store tilskyndelse hertil. Dette gælder naturligvis kun for dem, som stadigvæk er offentligt ansatte ....

### **Konklusion**

Reformerne i den offentlige sektor har haft en stor og vedvarende betydning for udviklingen af 1990'ernes new zealandske samfund. De har givet en stivnet, bureaukratisk offentlig sektor en helt ny kultur, og der kan på organisatorisk niveau henvises til mange eksempler på forøget effektivitet. Samtidig er landvindingerne på de institutionelle, regnskabsmæssige og målsætningsmæssige områder anerkendt blandt ledere i den offentlige sektor. Dernæst har reformerne betydet en markant ændring af diskussionsgrundlaget for fremtidige reformer, selv om reformerne langt fra er accepteret i store dele af befolkningen.

Diskussion af sundhedssektoren viser, at reformprincipperne bedst kan anvendes i offentlige organisationer, hvor der er en vis konkurrence med private virksomheder. Den igangværende nyvurdering af forandringerne i sundhedssektoren har betydet en opgivelse af tidligere anvendte principper. Regeringens planer vil betyde en fravigelse af de ovenfor diskuterede principper om strukturer, målsætninger og ledelsesprofiler. Tilsvarende viser diskussionen af personalepolitikken, at der er nogle fundamentale problemer med reformernes teoretiske grundlag. Det negative menneskesyn og den sammenhængende fokusering på kontraktlige målsætninger og omfattende rapporteringsprocedure kan ikke forenes med moderne personalepolitik. Derudover har reformerne forsømt at udvikle et bærbart personalepolitisk perspektiv, hvilket er ble-

vet yderligere forværret af den stramme styring af offentlige bevillinger. Det samlede resultatet har været, at nogle basale personalepolitiske sammenhænge ikke har fungeret. Resultatet er blevet en vedvarende uro og stor udskiftning blandt offentligt ansatte.

### Appendiks 1: Deregulering i perioden 1984-1996.

1984	<p>Den new zealandske dollar devalueres med 20 pct.          Statslig kontrol af renteniveauet og kreditlovgivningen afskaffes.          Nye regler for lønftaler giver større aftale- og lønfleksibilitet.          Statslig støtte til forbrugere og producenter afskaffes. Dette inkluderer en afskaffelse af mindstepriser på landbrugsvarer fra udgangen af 1984. Prisstoppet, der er en del af 1982-84 indkomstpolitikken, ophæves.          Al kontrol på udenlandske valutatransaktioner og udenlandsk lånoptagelse ophæves.</p>
1985	<p>Kvotasystemet i den finansielle sektor ophæves, og bankerne skal ikke længere investere en del af deres kapital i statspapirer.          Den new zealandske dollar "flyder".</p>
1986	<p>Særlige tilladelser til langtursfragt med lastbiler ophæves.          Moms - Goods and Services Tax (GST) - indføres. Først en ti pct. moms som senere stiger til 12,5 pct. i juli 1989. Indførelsen af moms kædes sammen med en nedsættelse af indkomstskatten samt en forhøjelse af sociale ydelser.</p>
1987	<p>Indenlandske flyruter åbnes for udenlandske flyselskaber.          Ti nye kommercielt baserede virksomheder bliver oprettet som en følge af SOE lovgivningen i 1986. Store organisatoriske og personalepolitiske forandringer gennemføres i de nye virksomheder.          Det kollektive forhandlingssystem forandres med the Labour Relations Act. Staten mindsker sin rolle i løsningen af arbejdskonflikter, decentrale virksomhedsbaserede forhandlinger får bedre vilkår og en rationalisering af fagforeningernes strukturer igangsættes.</p>
1988	<p>Salget af Stålværket (NZ Steel) til investeringsselskabet Equiticorp giver startskuddet til en række privatiseringer af offentlige virksomheder. Regeringen begynder privatiseringerne i et forsøg på at nedbringe den offentlige gældsbyrde.          State Sector Act forandrer de personalepolitiske betingelser for offentligt ansatte gennem en decentralisering af organisationsansvaret (til den enkelte departementschef) og kollektive forhandlinger. Det særegne kollektive forhandlingssystem i den offentlige sektor afskaffes. Omfattende personale- nedskæringer starter.          Importkontrol (importlicenser) ophører for næsten alle varer.</p>



	Reformer af de tekniske instituter hvorved man etablerer nye instituter - Crown Research Institutes (CRIs) - og ændrer finansieringsgrundlaget for forskningsprojekter.
1993	Reformerne i sundhedssektoren påbegyndes. Der oprettes nye "leverandører" - Crown Health Enterprises (CHEs) - af medicinske serviceydelser og fire regionale "købere" - Regional Health Authorities (RHAs) - af disse ydelser. Ledere fra den private sektor ansættes.
1994	Den til enhver tid siddende regering pålægges åbenhed omkring finansloven og statens økonomiske stilling gennem the Fiscal Responsibility Act. Et særligt kontor/departement oprettes for forhandlingerne af kompensationskrav fra den oprindelige Maori befolkning (Office of Treaty Settlements).

Kilde: Boston et al, 1996: 363 ff.

### Noter

1. Der foregår ingen diskussion af lokalpolitiske reformer, som er et stort uopdyrket forskningssområde i New Zealand. Læseren henvises til Boston et al., 1996: 166 ff; Bush, 1995; CLAIR, 1997: 113 ff; McGrath, 1996. Derudover kan reformerne af det naturvidenskabelige og teknologiske område - se appendiks 2 - også bidrage med interessante erfaringer til en dansk diskussion (se for eksempel Simpson og Craig, 1997).
2. Der skelnes mellem udtrykkene "efficiently" og "effectively". "An organisation's effectiveness is measured by the extent to which it accomplishes its objectives, while its efficiency is measured by the relationship between inputs and outputs." (Boston et al. 1996: 13). "...efficiency - achieving the same or better result with less input - ..." (Boston et al. 1996: 220).
3. Denne opfattelse bygger på personlige samtaler med kliniske ledere, som har arbejdet i sundhedssektoren både før og efter reformerne.
4. Kritikken er kendt af de (snart mange) danske delegationer, som har været på besøg i New Zealand. Som een fra Vejle Amts delegation udtalte: "Vi fik i hvert fald set, hvordan man ikke skal gøre..." (Morgenposten, 25-9-1996: 2).
5. Interessant nok, så undviger Schick-rapporten en egentlig analyse af personalepolitikken. Det gøres dog klart, at mange ledere har udtrykt deres bekymring herover (Schick, 1996: 26). Rapporten anbefaler endvidere en særskilt personalepolitisk analyse som meget vigtig (Schick, 1996: 9).

### Litteratur

- Boston, Jonathan (1991). "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand", pp. 1-26 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan og Paul Dalziel (1992). *The Decent Society*, Auckland: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan et al. (1996). *Public Management*. Auckland: Oxford University Press.
- Bush, Graham (1995). *Local Government and Politics in New Zealand*, Auckland: Auckland University Press.
- Campbell, Gordon (1997). "Tough Calls", *Listener*, 17-5-1997, pp. 18-23.
- Carmachan, R. (1996). "Managed care - miracle cure?", *National Business Review*, 5-7-1997, p. 22.
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) (1997). *Comparative Study on Local Government Reform in Japan, Australia and New Zealand*, Sydney: Japan Local Government Centre (CLAIR, Sydney).
- Corbett, J. (1996). "Public health: too many diagnosticians, too few cures", *The Independent*, 19-7-1996, pp. 26-28.
- Deeks, John et al. (1994). *Labour and Employment Relations in New Zealand*, Auckland: Longman Paul.
- Department of Labour (1990). *Ministerial Brief*,

- Wellington: Department of Labour.
- Easton, Brian (ed.) (1989). *The Making of Rogernomics*, Auckland: Auckland University Press.
- Easton, Brian (1997a). *The Commercialisation of New Zealand*, Auckland: Auckland University Press.
- Easton, Brian (1997b). "Dispiriting news", *List-ener*, 1-2-1997, p. 60.
- Easton, Brian (1997c). "Ignoring the critics", *List-ener*, 15-2-1997, p. 60.
- Gibson, Nevil (1997). "Kiwis still unconvinced about the benefits of privatisation", *National Business Review*, 2-5-1997, p. 16.
- Goldfinch, Shaun og Brian Roper (1993). "Treasury's Role in State Policy Formulation during the Post-War Era", pp. 50-73 i Brian Roper og Chris Rudd (eds.), *State & Economy*, Auckland: Oxford University Press.
- Heckscher, Charles (1995). *White-Collar Blues*, New York: BasicBooks.
- Holland, Martin og Jonathan Boston(eds.). (1990). *The Fourth Labour Government*, Auckland: Oxford University Press.
- James, Colin (1992). *New Territory - the Transformation of New Zealand 1984-92*, Wellington: Bridget Williams Books.
- Jennings, S. og Cameron, R.L. (1988). "State-Owned Enterprise Reform in New Zealand", pp. 121-152 i Alan Bollard og Buckle, R.A. (eds), *Economic Liberalisation in New Zealand*, Wellington: Allen and Unwin.
- Kelsey, Jane (1993). *Rolling Back the State*, Wellington: Bridget Williams Books.
- Kelsey, Jane (1995). *The New Zealand Experiment*. Auckland: Auckland University Press.
- Laking, R. (1995). „Reward Strategies: Diversity in Pay and Terms and Conditions: A New Zealand Case Study“, Paper, Conference on Encouraging Diversity Within a Unified Public Service, Cape Town.
- Lowe, B. (1997). "The death of morality", *Sunday Star-Times*, 16-3-1997, p. C7.
- Mascarenhas, R.C.(1991). "State-owned Enterprises", pp. 27-51 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Matheson, Alex (1996). "The Impact of Contracts on Public Management in New Zealand", *Public Sector*, vol. 19, no. 1, pp. 2-8.
- McGrath, Thomas (1996). "Employment Relations in the Territorial Local Authorities of the Wellington Metropolitan Area of New Zealand 1990-95", pp. 314-320 i Ray Fells og Trish Todd (eds.), *Current Research in Industrial Relations*, Perth: AIRAANZ.
- Morgan, Garth (1997). "Reforms in health have improved performance", *New Zealand Herald*, 10-6-1997, p. A13.
- OECD (1985). *New Zealand. OECD Economic Surveys 1984/85*, Paris: OECD.
- OECD (1993). *New Zealand. OECD Economic Surveys 1992-1993*, Paris: OECD.
- Osborne, David og Ted Gaebler(1992). *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Pallot, June (1991). "Financial Management Reform", pp. 166-197 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Public Sector (1993). "Health Reforms: An Introduction", *Public Sector*, vol. 16, no. 4, p. 2.
- Rasmussen, Erling (1995). "Chronicle", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, vol. 20, no. 1, pp. 105-115.
- Rasmussen, Erling (1996a). "New Zealand employment relations - settling down or ....?", *International Employment Relations Review*, vol. 2, no. 2, pp. 59-73.
- Rasmussen, Erling (1996b). "Chronicle", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, vol. 21, no. 3, pp. 328-339.
- Rasmussen, Erling (1997a). "Workplace reform and employee participation in New Zealand." pp. 389-411 i Raymond Markey og Jacques Monat (eds.), *Innovation and Employee Participation through Works Councils*, Avebury.
- Rasmussen, Erling (1997b). "Employment Relations in New Zealand in the 1990s", Paper, Conference on Comparative Employment Relations, The University of Aalborg, 12-14 May 1997.
- Rasmussen, Erling og Boxall, Peter (1995). "Workforce Governance", pp 53-88 i Peter Boxall (ed.), *The Challenge of Human Resource Management*, Auckland: Longman Paul.
- Rasmussen, Erling et al. (1996). „Industrial Relations and Labour Market Raforms in New Zealand“, pp. 147-171 i *Pacific Economic Cooperation Council (PECC): Human Re-*

- sources Development Outlook 1995-1996*, Melbourne: Monash University.
- Rasmussen, Erling og Gavin Schwartz (1996). „Chronocle“, *New Zealand Journal of Industrial Relations*, vol. 21, nr. 2, pp. 201-210.
- Schick, Allen (1996). “The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change”, *Report*, Wellington: State Services Commission.
- Schwarz, H.M. (1994). “Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucratic and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s”, *Administration & Society*, vol. 26, no. 1, pp. 48-77.
- Scott, Graham (1993). “What’s wrong with managerialism?”, *Public Sector*, vol. 16, no. 1, pp. 2-4.
- Scott, Graham, Peter Bushnell og Nicki Sallee (1990). “Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience”, *Governance*, no. 3, pp. 81-92.
- Scott, Graham og Peter Gorringe (1989). “Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience”, *Australian Journal of Public Administration*, no. 48, pp. 81-92.
- Sharp, Andrew (ed.) (1994). *Leap into the Dark: The Changing Role of the State Since 1984*, Auckland: Auckland University Press.
- Simpson, Barbara og John Craig (1997). “A policy for science innovation: the New Zealand experience”, *Science and Public Policy*, vol. 24, no. 2, pp. 70-78.
- Spicer, Barry, David Emanuel og Michael Powell (1996). *Transforming Government Enterprises*, Melbourne: The Centre for Independent Studies.
- Stace, Doug og Richard Norman (1996). “Reinvented Government: The New Zealand Experience”, *Asia Pacific Journal of Human Resources*, nr. 1, pp. 21-36.
- State Services Commission (1994). *New Zealand’s Reformed State Sector*, Wellington: State Service Commission.
- Treasury (1984). *Economic Management, Post Election Briefing to the Incoming Government*, Wellington: Treasury.
- Treasury (1987). *Government Management*, Wellington: Treasury.
- Troughton, Peter og Malcolm Inglis (1993). “The Development of Performance Monitoring for Crown Health Enterprises”, *Public Sector*, vol. 16, no. 4, pp. 9-12.
- Walsh, Pat (1991a). “The State Sector Act 1988”, pp. 52-80 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Walsh, Pat (1991b). “Industrial Relations and Personnel Policies under the State Sector Act”, pp. 114-139 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Walsh, Pat og Kurt Wetzel (1993). “Preparing for Privatization: Corporate Strategy and Industrial Relations in New Zealand’s State-owned Enterprises”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 31, no. 1, pp. 57-74.
- Wilson, Doreen (1996). “Précis of The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change”, *Public Sector*, nr. 4, pp. 2-6.

vet yderligere forværret af den stramme styring af offentlige bevillinger. Det samlede resultatet har været, at nogle basale personalepolitiske sammenhænge ikke har fungeret. Resultatet er blevet en vedvarende uro og stor udskiftning blandt offentligt ansatte.

### Appendiks 1: Deregulering i perioden 1984-1996.

1984	<p>Den new zealandske dollar devalueres med 20 pct.          Statslig kontrol af renteniveauet og kreditlovgivningen afskaffes.          Nye regler for lønftaler giver større aftale- og lønfleksibilitet.          Statslig støtte til forbrugere og producenter afskaffes. Dette inkluderer en afskaffelse af mindstepriser på landbrugsvarer fra udgangen af 1984. Prisstoppet, der er en del af 1982-84 indkomstpolitikken, ophæves.          Al kontrol på udenlandske valutatransaktioner og udenlandsk lånoptagelse ophæves.</p>
1985	<p>Kvotasystemet i den finansielle sektor ophæves, og bankerne skal ikke længere investere en del af deres kapital i statspapirer.          Den new zealandske dollar "flyder".</p>
1986	<p>Særlige tilladelser til langtursfragt med lastbiler ophæves.          Moms - Goods and Services Tax (GST) - indføres. Først en ti pct. moms som senere stiger til 12,5 pct. i juli 1989. Indførelsen af moms kædes sammen med en nedsættelse af indkomstskatten samt en forhøjelse af sociale ydelser.</p>
1987	<p>Indenlandske flyruter åbnes for udenlandske flyselskaber.          Ti nye kommercielt baserede virksomheder bliver oprettet som en følge af SOE lovgivningen i 1986. Store organisatoriske og personalepolitiske forandringer gennemføres i de nye virksomheder.          Det kollektive forhandlingssystem forandres med the Labour Relations Act. Staten mindsker sin rolle i løsningen af arbejdskonflikter, decentrale virksomhedsbaserede forhandlinger får bedre vilkår og en rationalisering af fagforeningernes strukturer igangsættes.</p>
1988	<p>Salget af Stålværket (NZ Steel) til investeringsselskabet Equiticorp giver startskuddet til en række privatiseringer af offentlige virksomheder. Regeringen begynder privatiseringerne i et forsøg på at nedbringe den offentlige gældsbyrde.          State Sector Act forandrer de personalepolitiske betingelser for offentligt ansatte gennem en decentralisering af organisationsansvaret (til den enkelte departementschef) og kollektive forhandlinger. Det særegne kollektive forhandlingssystem i den offentlige sektor afskaffes. Omfattende personale- nedskæringer starter.          Importkontrol (importlicenser) ophører for næsten alle varer.</p>

1989	<p>Reform af folkeskolerne ("Tomorrow's Schools") påbegyndes. Forældrevalgte skolebestyrelser får større indflydelse, og der åbnes for undervisningsvariationer indenfor den enkelte skole.</p> <p>Omfattende reformer i amter og kommuner starter med budgetmæssige og institutionelle forandringer.</p> <p>En budgetmæssig reform - the Public Finance Act - gennemføres i den offentlige sektor, hvorved der indføres kapitalafskrivning og andre regnskabsmæssige procedurer fra den private sektor.</p> <p>Ny lovgivning for Nationalbanken - the Reserve Bank of New Zealand Act - forandrer pengepolitikens rolle. Nationalbanken bliver gjort uafhængig af regeringen, og den pengepolitiske målsætning bliver udelukkende opretholdelsen af et stabilt prisniveau.</p>
1990	<p>Den første formålsaftale mellem Nationalbanken og regeringen underskrives. Nationalbanken forpligtiger sig til at nedbringe den årlige inflation til mellem nul og to pct. inden december 1992.</p> <p>Tvungen medlemskab af fagforeningerne ophæves.</p> <p>En økonomisk pakkeløsning gennemfører omfattende nedskæringer i sociale ydelser med specielt store reduktioner for unge arbejdsløse. Nedskæringerne træder i kraft i april 1991.</p>
1991	<p>Det næsten hundredårige kollektive forhandlings- og arbejdsretlige voldgiftssystem afskaffes med ikrafttrædelsen af the Employment Contracts Act.</p>
1992	<p>Det særlige system for sociale ydelser for ulykker - Accident Compensation (ACC) - omlægges. Bidragene fra arbejdsgivere og arbejdstagere forandres med større indskud fra arbejdstagere.</p> <p>Ny lovgivning - the Industry Training Act - for arbejdsmarkeds- og tekniske uddannelser gennemføres. En integreret, otte-trins-model baseret på uddannelsesmoduler dækker alle uddannelsesniveauer bortset fra universitetsuddannelserne, og de enkelte industrier/sektorer får direkte indflydelse på efterspørgslen og udbudet af uddannelsesstilbudene gennem de såkaldte Industry Training Organisations (ITOs).</p>
1993	<p>Regeringen finansierer købet af halvdelen af den store fiskerivirksomhed Sealord Products (inklusive dens fiskerikvoter) for den oprindelige Maori befolkning. Til gengæld opgiver den oprindelige befolkning yderligere krav på kommercielle fiskerirettigheder i henhold til the Treaty of Waitangi (1840-aftalen mellem den engelske krone og den oprindelige befolkning).</p> <p>Ny lovgivning om arbejdsbeskyttelse og -sundhedsbestemmelser - the Health and Safety in Employment Act - samler statslig lovgivning (14 forskellige love) under en lovgivning, mindsker statslig kontrol og lægger ansvaret for forebyggelse ud på de enkelte virksomheder.</p> <p>En folkeafstemning om valgsystemet gennemføres i forbindelse med parlamentsvalget. Et ny forholdstalsvalgssystem - Mixed Member Proportional</p>

	(MMP) system - opnår flertal, og dermed afskaffes det traditionelle enkeltkredsmandatsystem. Det nye valgsystem træder i kraft ved parlamentsvalget i oktober 1996.
1994	Struktur- og servicereform i sundhedssektoren som følge af the Health og Disability Act 1993. Der sker en afskaffelse af folkevalgte regionale sundhedsstyrelser, og i stedet oprettes kommercielle sundhedsvirksomheder - Crown Health Enterprises (CHEs).
1996	Regeringen sælger det statslige skovselskab (Forestry Corp). Første forholdstalsvalg giver en uklar fordeling af mandater. Forhandlinger omkring oprettelsen af en koalitionsregering starter. Den nye koalitionsregering planlægger nye reformer i sundhedssektoren, afholdelse af folkeafstemning om et nyt pensionssystem, nye beskæftigelsesprogrammer, og ændringer i arbejdsmarkedslovgivningen.

**Kilde:** New Zealand Yearbook, 1994: 550; New Zealand Yearbook, 1995: 386; Rasmussen, 1997b: 14ff.

## Appendiks 2: Reformen i den offentlige sektor

1985	Nye befolkningsbaserede ministerier oprettes (for eksempel, et Kvinde-ministerium og et Ungdomsministerium).
1986	State-Owned Enterprises Act starter omformningen af statslig handels- og produktionsvirksomhed til organisationer med strukturer som private virksomheder og drevet efter kommercielle principper. Deregulering af landevejstransport - de særlige tilladelser til langtursfragt med lastbiler ophæves.
1988	State Sector Act forandrer de personalepolitiske betingelser for offentligt ansatte gennem decentralisering af organisationsansvaret (til den enkelte departementschef) og kollektive forhandlinger. Privatisering af statslige virksomheder starter.
1989	Public Finance Act starter en budgetmæssig reform, hvor den offentlige sektor indfører kapitalafskrivning og andre regnskabsmæssige procedurer fra den private sektor. Omfattende reform af amter og kommuner starter med budgetmæssige og institutionelle forandringer. Reform af folkeskolerne ("Tomorrow's Schools") påbegyndes.
1991	Deregulering af arbejdsmarkedet gennemføres med the Employment Contracts Act.



	Reformer af de tekniske instituter hvorved man etablerer nye instituter - Crown Research Institutes (CRIs) - og ændrer finansieringsgrundlaget for forskningsprojekter.
1993	Reformerne i sundhedssektoren påbegyndes. Der oprettes nye "leverandører" - Crown Health Enterprises (CHEs) - af medicinske serviceydelser og fire regionale "købere" - Regional Health Authorities (RHAs) - af disse ydelser. Ledere fra den private sektor ansættes.
1994	Den til enhver tid siddende regering pålægges åbenhed omkring finansloven og statens økonomiske stilling gennem the Fiscal Responsibility Act. Et særligt kontor/departement oprettes for forhandlingerne af kompensationskrav fra den oprindelige Maori befolkning (Office of Treaty Settlements).

Kilde: Boston et al, 1996: 363 ff.

### Noter

1. Der foregår ingen diskussion af lokalpolitiske reformer, som er et stort uopdyrket forskningssområde i New Zealand. Læseren henvises til Boston et al., 1996: 166 ff; Bush, 1995; CLAIR, 1997: 113 ff; McGrath, 1996. Derudover kan reformerne af det naturvidenskabelige og teknologiske område - se appendiks 2 - også bidrage med interessante erfaringer til en dansk diskussion (se for eksempel Simpson og Craig, 1997).
2. Der skelnes mellem udtrykkene "efficiently" og "effectively". "An organisation's effectiveness is measured by the extent to which it accomplishes its objectives, while its efficiency is measured by the relationship between inputs and outputs." (Boston et al. 1996: 13). "...efficiency - achieving the same or better result with less input - ..." (Boston et al. 1996: 220).
3. Denne opfattelse bygger på personlige samtaler med kliniske ledere, som har arbejdet i sundhedssektoren både før og efter reformerne.
4. Kritikken er kendt af de (snart mange) danske delegationer, som har været på besøg i New Zealand. Som een fra Vejle Amts delegation udtalte: "Vi fik i hvert fald set, hvordan man ikke skal gøre..." (Morgenposten, 25-9-1996: 2).
5. Interessant nok, så undviger Schick-rapporten en egentlig analyse af personalepolitikken. Det gøres dog klart, at mange ledere har udtrykt deres bekymring herover (Schick, 1996: 26). Rapporten anbefaler endvidere en særskilt personalepolitisk analyse som meget vigtig (Schick, 1996: 9).

### Litteratur

- Boston, Jonathan (1991). "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand", pp. 1-26 i Jonathan Boston et al. (eds.), *Reshaping the State*, Auckland: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan og Paul Dalziel (1992). *The Decent Society*, Auckland: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan et al. (1996). *Public Management*. Auckland: Oxford University Press.
- Bush, Graham (1995). *Local Government and Politics in New Zealand*, Auckland: Auckland University Press.
- Campbell, Gordon (1997). "Tough Calls", *Listener*, 17-5-1997, pp. 18-23.
- Carmachan, R. (1996). "Managed care - miracle cure?", *National Business Review*, 5-7-1997, p. 22.
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) (1997). *Comparative Study on Local Government Reform in Japan, Australia and New Zealand*, Sydney: Japan Local Government Centre (CLAIR, Sydney).
- Corbett, J. (1996). "Public health: too many diagnosticians, too few cures", *The Independent*, 19-7-1996, pp. 26-28.
- Deeks, John et al. (1994). *Labour and Employment Relations in New Zealand*, Auckland: Longman Paul.
- Department of Labour (1990). *Ministerial Brief*,