

UNIVERSITETET I OSLO, INSTITUTT FOR STATSVITENSKAP
EKSAMEN HØST 2022
STV1400 Offentlig politikk og administrasjon

Bakgrunnsinformasjon

Sensorene skal være klar over at på grunn av Covid-restriksjoner tidligere år, så har mange av studentene i år ikke tidligere erfaring med skoleeksamen uten hjelpemidler. Eksamensformen kan dermed være uvant for kandidatene.

Her er den skriftlige informasjonen studentene har fått om eksamen:

Det er en stund til eksamen, men mer informasjon er etterspurt allerede. Vi skjønner godt at dere er opptatt av hvordan eksamen skal gjennomføres og hvordan dere effektivt kan forberede dere. Vi er fullt klar over at mange av dere ikke har hatt en skriftlig skoleeksamen på mange år, på grunn av Covid. Under beskriver vi eksamensformen og eksamensoppgaven, i tillegg til at vi gir noen råd og avklaringer som forhåpentligvis kan være til hjelp.

Eksamen i STV1400 består av er 4 timers skoleeksamen. Ingen hjelpemidler (annet enn ordbok) er tillatt på eksamen. Informasjon om tid og sted for eksamen finner dere på nettsidene [Eksamen: Tid og sted for STV1400 - Høst 2022 - Universitetet i Oslo \(uio.no\)](#) [Links to an external site..](#) Dersom dere har spørsmål om gjennomføringen av eksamen kontakter dere SV-info.

*På samme måte som høsten 2021 vil vi be dere besvare **to av tre essay-oppgaver**. Også formen på essay-oppgavene vil være som tidligere. Besvarelsen av de to oppgavene vil telle like mye i karakteren, og begge oppgavene må besvares til bestått for at eksamen skal være bestått (dersom en av oppgavene ikke besvares til bestått vil dere altså stryke på eksamen). Derfor er det lurt å disponere tiden på eksamen, slik at det blir tid til å besvare begge oppgavene nokså likeverdig.*

Når det nærmer seg eksamen får vi ofte spørsmålet "Hva er det viktigste?" Svaret er at det viktigste er det vi snakker om i forelesningene. Vi ønsker at dere skal få vist fram det dere kan på eksamen, slik at oppgaven ikke vil handle om perifere spørsmål i pensum. Vi anbefaler imidlertid at dere tar utgangspunkt i temaene vi har tatt opp på forelesningene når dere forbereder dere. Vi anbefaler dessuten på det sterkeste at dere øver dere på å løse den typen av oppgaver vi har publisert/publiserer underveis til hver forelesning og essay-oppgaver fra tidligere års eksamen.

Til slutt er spørsmålet hvor mange sider/ord vi forventer i besvarelsen. Her er det selvsagt ingen automatikk, slik at lange besvarelser får gode karakterer og korte får dårlige. En lang besvarelse som ikke handler om det oppgaven spør om får dårlig karakter, og en relativt kort oppgave som besvarer spørsmålet som er stilt på en vel informert og presis måte kan logisk nok oppnå en svært god karakter. Vi har sjekket hvor mye studenter har skrevet tidligere år, og en relativt vanlig lengde er omkring 2000 ord - men noen skriver mye mer, og andre skriver mye mindre.

Ønsker dere med dette lykke til med eksamensforberedelsene - og med eksamen!

Hilsen Kristoffer og Signy

Eksamensoppgave

Kandidaten skal besvare to essay-oppgaver. Besvarelsene teller 50 % hver. Begge oppgavene må besvares til bestått karakter for å få bestått eksamen.

Kandidaten skal besvare to av følgende essay-oppgaver:

1. Redegjør for ulike måter staten kan styre kommunene på. Drøft hvilke konsekvenser statlig styring kan ha allokeringseffektiviteten (også kalt prioriteringseffektiviteten) i kommunene.
2. Redegjør for verdier og plikter som bør kjennetegne byråkrater i sentralforvaltningen. Drøft deretter påstanden om at politisk lojalitet har blitt viktigere de siste tiårene.
3. Redegjør for forskjellene på indre og ytre fristilling. Drøft hvordan disse ulike typene fristilling påvirker en statsråds styringsmuligheter.

Veiledning for vurdering av besvarelsene

- 1. Redegjør for ulike måter staten kan styre kommunene på. Drøft hvilke konsekvenser statlig styring kan ha allokeringseffektiviteten (også kalt prioriteringseffektiviteten) i kommunene.**

Redegjør: Det er forventet at kandidaten har oversikt over og skriver kort om de ulike mulighetene staten har for å styre kommunene, som omfatter:

- Organisering
 - Kommune- (og fylkes)inndeling, herunder antall styringsnivåer
 - Funksjons-/oppgavefordeling
- Styringsvirkemidler
 - Lovregulering og kontroll/tilsyn
 - Økonomiske rammebetingelser
 - Pedagogiske virkemidler (og samarbeid)

I forelesning er det tatt utgangspunkt i styring av kommunene, ikke fylkeskommunene – mens de ulike styringsmulighetene staten har jo gjelder overfor begge sub-nasjonale nivåer.

Det vil sikkert variere hvor mye som skrives om virkemidlene i redegjørelsen og i forbindelse med drøftingen. Spesielt poengene knyttet til i hvilken grad de ulike styringsmulighetene innebærer detaljstyring – og dermed har konsekvenser for allokeringseffektiviteten – kan gjerne presenteres som del av drøftingen.

Kommune- (og fylkes)inndeling & funksjons-/oppgavefordeling: Kandidaten bør forklare at det dreier seg om geografiske grenser og det å desentralisere eller sentralisere ansvar og oppgaver mellom styringsnivåer. Kandidaten kan gå mer i dybden i omtalen, og det kan

eksempelvis fremkomme noe om at dette ikke er en enkel måte å styre på, siden det erfaringsmessig er stor motstand mot denne typen endringer. Jfr. Kommunereformen og Regionreformen 2014-2020 hvor vi fikk relativt store endringer i kommune- og fylkeskommunestrukturen mens endring i oppgavefordelingen ble diskutert, men lite faktisk ble endret.

Lovregulering og kontroll/tilsyn: Her bør det framkomme at det finnes generelle lover, og mer spesifikke lover – eller særlover – som pålegger kommunene oppgaver. Det kan også framkomme at det er forskjell på lover, hvor detaljerte og hvor absolutte de er – altså i hvor stor grad de styrer kommunene i detalj. I tillegg bør dette med tilsyn og kontroll nevnes – jo strengere tilsyn og kontroll, jo sterkere er styringen.

Økonomiske rammebetingelser: Her bør det framkomme at denne typen statlig styring omfatter regulering av skatteinntekter og statlige overføringer til kommunene. Disse overføringene kan skje gjennom rammetilskudd eller øremerkede tilskudd (som ofte er prisvridende). De øremerkede tilskuddene må kommunene søke på, de tildeles ikke automatisk – g styrer derfor kommunene mer i detalj enn rammetilskudd. De beste besvarelsene kan også si noe om at inntektssystemet med inntekts- og utgifts-utjamning omfordeler mellom kommunene – slik at de som har små inntekter fra skatt får dette kompensert, og slik at de som har store utgifter pga. sosioøkonomiske og andre forhold får mer i overføringer enn andre kommuner.

I tillegg finnes det særskilte tilskudd for storbyer, Nord-Norge etc.

Pedagogiske virkemidler og samarbeid: Det bør framkomme at dette er virkemidler hvor staten styrer gjennom at direktorater og andre statlige spesialistorgan med høy faglig kompetanse lager retningslinjer og veiledere som setter standarden for fagfolk i kommunene. Samarbeid henviser til Konsultasjonsordning mellom staten og KS, pålagte avtaler i NAV og Samhandlingsreformen – men det er ikke viktig at kandidatene skriver mye om dette, da dette handler om samarbeid om kommunenes rammebetingelser, og ikke direkte om statens styring av kommunene.

Drøft: Det er forventet at kandidaten griper fatt i poenget med forskjellen mellom rammestyring (eller grad av detaljstyring) og detaljstyring når det gjelder konsekvensene for allokeringseffektiviteten i kommunene (også kalt prioriteringseffektivitet i Fiva mfl. 2021). Det er logisk å *definere hva allokeringseffektivitet eller prioriteringseffektivitet er*. Dette er et generelt argument for desentralisering, og knyttes ofte til Oates og hans desentraliseringsteorem. Det går kort fortalt ut på at når preferansene varierer mellom ulike kommuner, så blir tilpasningen til innbyggernes preferanser og behov best dersom det lokale styringsnivået har ansvaret for tjenesten eller oppgaven. Kandidatene vil også kunne nevne og forklare hvordan valgmekanismen i politisk styrte kommuner erstatter prismekanismen i et marked, og evt. at desentraliseringsteoremet forutsetter fravær av eksterne virkninger. Det helt sentrale her er imidlertid at kandidaten gjør et poeng ut av at detaljstyring hindrer lokal handlefrihet – og handlefrihet er avgjørende for at kommunene skal kunne gjøre lokale tilpasninger og derfor for å oppnå allokeringseffektivitet.

Det vil også være logisk at kandidatene diskuterer *hva som ligger i det å detaljstyre* – fordi i hvilken grad styringen griper inn i kommunenes prioriteringsmuligheter og muligheter for

lokal tilpasning jo vil avhenge av grad av detaljstyring. For eksempel er det å få ansvaret for en oppgave (funksjons-/oppgavefordeling) i seg selv kanskje ikke detaljert styring – det spørres hvor langt staten går i å bestemme hvordan oppgaven skal løses gjennom lover, retningslinjer og økonomiske virkemidler. Og, rammefinansieringen er ikke detaljstyring, fordi slik overføring av økonomiske midler gir kommunene anledning til å bruke midlene på de formål kommunene prioriterer ut fra lokale forhold.

Det forventes videre at det gjennomføres en diskusjon med utgangspunkt i de ulike måtene staten kan styre på – altså jfr. første del av oppgaven. Det er antakelig kun i de beste besvarelsene dette med kommunestørrelse og oppgavefordeling problematiseres. Dette er ikke åpenbart, men det kan argumenteres for at begge deler er detaljstyring på mange måter – fordi staten kan gripe inn og endre kommunenes grenser og bestemme hva de skal drive på med (men kommunenes ansvarsområde er negativt avgrenset, som vil si at de også kan ta seg av oppgaver som ikke er pålagt dem i lov). Hva angår kommunestørrelse vil det være et poeng at jo mindre kommuner, jo mer homogene vil innbyggernes preferanse antakelig være – og jo enklere vil det være for kommunene å tilpasse tjenester og tiltak til lokale forhold. Det vil gi høyere allokeringseffektivitet. Hva angår overføring av oppgaver til kommunene, så vil spørsmålet om hvordan dette påvirker allokeringseffektiviteten være et spørsmål om hvordan kommunenes ivaretagelse av disse oppgavene styres – som fører over i diskusjonen av virkemidlene.

Lovreguleringer binder kommunene til å ivareta bestemte oppgaver på bestemte måter – i tråd med nasjonale myndigheters ønsker. Når lovene er detaljerte og det i liten grad er opp til kommunen å bestemme hvordan en oppgave skal gjennomføres, så hindrer jo dette kommunene i å gjøre lokale tilpasninger. Allokeringseffektiviteten blir dermed mindre. De beste besvarelsene vil kanskje skille mellom detaljerte lover, standardkrav og (absolutte) rettigheter, og diskutere hvordan de påvirker allokeringseffektiviteten på noe ulikt vis. Detaljerte lover, for eksempel om innholdet i skolen, gir ikke kommunene mulighet for tilpasning til lokale forhold. Standardkrav, f.eks. mht. antall lærere per klasse eller lærere i barnehagene, gir heller ikke kommunene mulighet til å velge andre løsninger for å oppnå læring i klassen. Absolutte rettigheter, f.eks. rett til barnehageplass, gir ikke kommunene noen muligheter til tilpasning i det hele tatt, ei heller økonomisk – mens rettigheter som er ressursavhengige gir et visst handlingsrom. For eksempel rett til helsehjelp.

Dette er litt ulikt øremerkede tilskudd, som vrir kommunenes oppmerksomhet mot områder hvor det er statlig finansiering å hente. I motsetning til hva som er tilfelle med rammetilskuddene innebærer øremerkede tilskudd at kommunene prioriterer i tråd med nasjonale ønsker, ikke nødvendigvis tilpasset lokale behov og preferanser. Men det å søke om tilskudd er i prinsippet frivillig (selv om mange kommuner vil være økonomisk avhengige av slike tilskudd), i motsetning til lovreguleringer som pålegger kommunene oppgaver. De beste besvarelsene vil gå mer i detalj og vise hvordan øremerkede tilskudd kan være prisvridende og gjøre det billigere å tilby det staten ønsker. Disse utfordrer åpenbart allokeringseffektiviteten i kommunene. Andre typer av tilskudd, for eksempel refusjon av utgifter for ressurskrevende brukere, påvirker ikke allokeringseffektiviteten i samme grad siden det handler om tiltak og tjenester som er definert av lokale behov.

Veiledere er jo også detaljerte, men påvirker kanskje ikke allokeringseffektivitet så mye – med mindre disse oppfattes som «lov» i kommunene. Da styrer staten i realiteten praksis lokalt.

Hovedkilder: Stigen mfl. 2022:176-190; Fiva mfl. 2021: kapittel 3, 4 og 5.

2. Redegjør for verdier og plikter som bør kjennetegne byråkrater i sentralforvaltningen. Drøft deretter påstanden om at politisk lojalitet har blitt viktigere de siste tiårene.

Redegjør: Dahl Jacobsens verdier handler om lojalitet til politisk ledelse, partipolitisk nøytralitet og faglig uavhengighet. Embetsverkets syv plikter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet handler om: lovlighet, sannhet, lojalitet, faglig uavhengighet, partipolitisk nøytralitet, åpenhet, god styring og ledelse. Noen studenter vil trolig også trekke inn prinsippene som presenteres i Christensens pensumbidrag: flertallsstyre (herunder lojalitet til politisk ledelse, men partipolitisk nøytralitet), rettssikkerhet, partsstyre, fagstyre (faglig uavhengighet) og effektivitet. Det kan være litt forvirring rundt begrepene verdier, plikter og prinsipper, ettersom de brukes litt om hverandre i de ulike pensumbidragene og er delvis overlappende. Hovedtrekkene bør imidlertid være på plass, for dette har vært viet mye plass på forelesningene. Vi forventer at studentene fyller disse begrepene med innhold og ikke bare lister dem opp. Studentene bør også komme inn på hvordan det kan være et spenningsforhold mellom de ulike verdiene. Dette er særlig eksemplifisert når det gjelder Dahl Jacobssens verdier og krysspresset som kan oppstå mellom dem.

Drøft: Denne delen vil studentene trolig løse på ulike måter. Noen vil peke på Sentraladministrasjonsundersøkelsene som viser at signaler fra politisk ledelse over tid blir vektlagt meget høyt av byråkrater i departementene. Her har det ikke vært noen klar økning over tid. Noen vil kanskje også trekke inn forskjeller mellom direktorats- og departementsansatte når det gjelder vektleggingen av politisk lojalitet, og derfor koble en slik utvikling til fristillingsprosesser og forskjeller mellom direktorater og departementer. Det som har blitt vektlagt på forelesning handler om hvordan departementene har blitt rendyrket som sekretariater for politisk ledelse. Noe av denne utviklingen kan tilskrives den indre fristillingen, men kanskje viktigere er medienes endrede rolle. Det har overtid skjedd en endring hvor ikke bare politikkutvikling, men også politikkformidling har blitt en sentral del av arbeidet. I departementene behandler man ikke lenger enkeltsaker i særlig grad, man skal primært betjene ministeren og få denne til å lykkes med sin politikk. En slik utvikling kan styrke den politiske lojaliteten, på bekostning av partipolitisk lojalitet og faglighet. Gode studenter vil imidlertid fremheve at de klassiske, byråkratiske verdiene fortsatt lever i beste velgående.

Hovedkilder: Christensen mfl. 2021: kapittel 1 og 6; Stigen mfl. 2022: kapittel 7.

3. Redegjør for forskjellene på indre og ytre fristilling. Drøft hvordan disse ulike typene fristilling påvirker en statsråds styringsmuligheter.

Redegjør: Begrepet fristilling er gjennomgått på flere forelesninger og behandles flere steder i pensum, både i kapitler om sentralforvaltningens historie og i kapitler om forvaltningsreformer (New Public Management). Indre fristilling er i pensum og på forelesning definert som delegering og differensiering innenfor den samme organisasjonsform (forvaltningsorganer), for eksempel utflytting av departementsavdelinger til direktorater og oppretting av nye direktorater. Ytre fristilling er definert som at forvaltningsorganer endrer tilknytningsform til ulike selskaps- eller foretaksformer. Indre og ytre fristilling er også omtalt som strukturell fristilling og vertikal differensiering i pensum og på forelesning. Enkelte studenter vil derfor trolig benytte disse begrepene.

Under punktet om indre fristilling er det naturlig at studentene kommer inn på hva departementer og direktorater er. Men gode besvarelser bør ikke bruke mye plass på kjennetegn ved et klassisk, weberiansk byråkrati. Når det gjelder punktet om ytre fristilling er det er ikke påkrevet at studentene detaljert går gjennom alle mulige eierskapsformer (særlovsselskap, statsforetak, heleid statsaksjeselskap og deleid statsaksjeselskap), men studentene bør kunne redegjøre for at statens eierandeler varierer med de ulike formene.

Studentene vil trolig trekke inn bakgrunn for indre og ytre fristilling. Overordnede stikkord for de førstnevnte prosessene er økt kompleksitet og økt ansvar for offentlig sektor. Etter en periode med ekspansjon ble det etter hvert vanskelig å styre sektorene fra departementene, og oppgaver ble derfor flyttet ut. Den ytre fristillingen springer ut behovet for økt kommersialisering og markedsretting, hvor virksomheter som tidligere var statens ansvar, blir flyttet vekk fra de sentrale styringsorganene og blir del av et kommersielt marked. Studentene bør klare å eksemplifisere enkelte av disse prosessene (NSB, Posten, Statoil, Telenor osv.). Men vi forventer ikke detaljerte gjennomganger.

Drøft: I drøftingen bør kandidaten spesifisere hvilke typer fristilling og styringsmuligheter som diskuteres.

I forelesningene er det lagt vekt på at en statsråd har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor forvaltningsorganer (departement og direktorat) innenfor sin sektor, selv om detaljstyring og involvering i enkeltsaker ikke er vanlig. Noen studenter vil her trolig komme inn på begrepene ministerstyre og ministeransvar. Noen vil trolig også påpeke at enkelte forvaltningsorganer er skjermet fra en statsråds instruksjons- og omgjøringsmyndighet gjennom egne lover (f. eks. Konkurransetilsynet).

Den indre fristillingen gjør at direktorater og tilsyn i en viss grad er ansvarlige for sin egen virksomhet. Gjennom mål- og resultatstyring (MRS) settes imidlertid klare rammer. Det settes mål som de underliggende etatene skal rapportere på. Den indre fristillingen svekker altså mulighetene for direkte, politisk styring. Men gjennom MRS har statsråden imidlertid fortsatt sterke styringsmuligheter. Bildet som er brukt i pensum og på forelesning er at de underliggende etatene er på en «armlengdes avstand» altså betyr bortenfor, men innenfor rekkevidde.

Når det gjelder den ytre fristillingen har dette i større grad svekket statsrådets styringsmuligheter. Styringen skjer hovedsakelig gjennom generalforsamling, foretaksmøter, oppdragsdokumenter osv. Noen studenter vil trolig påpeke at statseide selskaper i motsetning til forvaltningsorganer ikke er underlagt forvaltnings- og offentlighetsloven. Statsrådets styringsmuligheter er spesielt begrenset i de deleide selskapene hvor staten bare har en viss eierandel. Her dreier det seg ofte om å sende signaler som (viktig) minoritetseier. En del studenter vil trolig eksemplifisere spørsmålet om styringsmuligheter og ytre fristilling med diskusjonen om lederlønninger, involvering i korruperte land osv.

Hovedkilder: Stigen mfl. 2022: kapittel 7 og 10; Christensen mfl. 2021: kapittel 2, 3 og 11.