

Stefan Fölster m fl:

**Sveriges systemskifte
i fara? Erfarenheter
av privatisering,
avreglering och
decentralisering**

"Så sent som 1989 var förväntningarna om en mer omfattande reform av den offentliga sektorn mycket små." Så inleds en ny bok från IUI av Stefan Folster m fl *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering* (Almqvist & Wiksell, 1993). Det hela började med ett missnöje med den offentliga sektorn gällande

- dess prestationer, tex köerna inom sjukvården
- det begränsade utrymmet för valfrihet och medborgarinflytande, tex inom skolan
- den dåliga trivseln med hög personalomsättning som följd, tex inom vården
- den fördelningspolitiska försämringen i form av en ojämnare inkomstfördelning.

Därpå inleddes ett förändringsarbete inom den offentliga sektorn. Under 1990 accelererade reformtakten. Medan landet fortfarande hade en socialdemokratisk re-

gering tilläts personalkooperativ inom barnomsorgen, en avreglering inom jordbruket genomfördes och ett system för minskade bostadssubventioner utarbetades. Författaren använder även decentralisering av skolväsendet till kommunerna som ett exempel men utan att uppmärksamma att skolor har varit en kommunal angelägenhet i alla år – lärarna kommunaliserades. Efter valet 1991 fortsatte den borgerliga regeringen med att riva hindren för privatisering av daghem, skolor och andra kommunala tjänster.

Hade de olika reformerna, som hör ihop med förändringsarbetet, kunnat genomföras på ett bättre sätt? Hur omfattande är de misstag, som kunde ha undvikits, om relevant information hade utnyttjats? Hur påverkas misstagen av den politiska och administrativa processen? Detta är frågor, som boken försöker besvara.

Bokens studieobjekt är själva övergången från ett system med stort inslag av central politisk styrning till ett där marknadshushållning dominerar. Denna övergång analyseras med hjälp av sju fallstudier. Att det är viktigt att de olika reformerna blir empiriskt utvärderade framhålls med ratta av Fölster. Själv bidrar han med två utvärderingar, en om effekterna av privatisering och decentralisering i kommunerna och en om taxinäringens avreglering.

Sålunda redovisar han en undersökning av 96 kommunala verksamheter varav 60 har privatiserats eller decentraliserats, de övriga 36 verksamheterna utgjorde kontrollgrupp. Dessa exempel är hämtade från primärvård, tekniska tjänster, hemtjänst, vårdhem, daghem och en grupp annat. Alla, utom daghemmen, har verkat i sin nya organisationsform i några år. Jämförelsen avser de genomsnittliga kostnaderna två år före förändringen och åren efter fram till sommaren 1992, vilket gör att man kan mäta förändringen i verksamhetens resultat samtidigt som man kan korrigera för effektivitetsskillnader i utgångsläget.

Effektivare – till högre kostnad

Resultatet av undersökningen är att privatisering har, i allmänhet, lett till en effektivisering av verksamheten. Ofta har dock kommunernas kostnader ökat trots detta. Decentralisering i form av eget budgetansvar har inte lett till nämnvärda förbättringar av effektiviteten men om man också haft eget intäktsansvar har detta gett större förbättringar även om de inte varit så stora som vid en privatisering. Emellertid sjönk kommunernas kostnader mer för kommunal verksamhet med intäktsansvar än för helt privatiserade verksamheter.

Lyckade privatiseringar kännetecknas av att kostnaderna, justerade för kvalitetsförändringar, har minskat jämfört med kontrollgruppens kostnader. Om kostnaderna ej har minskat, utan istället har ökat med upp till 5 procent, karakteriseras privatiseringen som ett misslyckande. Har kostnaderna ökat med mer än 5 procent ses privatiseringen som ett fiasko. Uppdelat på borgerligt och socialdemokratiskt styrda kommuner verkar de misslyckade privatiseringarna i större utsträckning ha drabbat de borgerliga kommunerna vilka också var de kommuner som privatiserade mest.

Avregleringen av taxirörelsen tar Fölster upp. Från och med 1 juli 1990 är såväl pris- som kvantitetsregleringen av taxirörelsen avskaffad. Kvar finns länsstyrelsens prövning av trafikillstånd. Kvitto-skrivande taxameter och prisskyltning är numera obligatoriskt.

Omedelbart efter avregleringen skedde en kraftig ökning av antalet bilar. Även taxipriserna steg men då skall man komma ihåg att dels belades taxiresor med moms den 1 januari 1991, dels minskade väntetiderna. En annan effekt är att brottsligheten i olika former har ökat markant efter avregleringen. Välkända exempel är skattebrott, otillbörligt utnyttjande av lönegarantin, fusk med taxame-

tern, fusk med färdtjänsten och fusk med taxitillstånden.

Enligt författaren var myndigheterna, precis som vid kreditmarknadsavregleringen, helt oförberedda på den övervakningsuppgift som avregleringen krävde. Länsstyrelsen saknade bla register över taxiförarna och över ägarnas skatteskulder. Avregleringen ledde till ett så stort missnöje med de privata taxiväxlarna att mer än 50 kommuner har startat växlar i egen regi. Att ansvariga myndigheter ej tog lärdom av andra länders erfarenheter inför taxirörelsens avreglering gör att den förtjänar epitetet misslyckande.

Roger Pyddok diskuterar utifrån exemplet Televerket och dess bolagisering, möjligheterna för att bedriva en effektiv politik för naturliga monopol. Catharina Barkman analyserar statens styrning av sina myndigheter. Stefan Fölster granskar målstyrningen i statliga och kommunala organ. Eva Meyersson diskuterar ledningsgruppernas och styrelsernas betydelse för offentliga verksamheter.

Problemet är hur den offentliga verksamheten skall styras. Som jag förstår det, efter att ha läst boken, har det som gått under namnet mål och resultatstyrning hittills mest bestått av vaga målformuleringar och, därför, uteblivna uppföljningar. En svårighet har varit att hitta ett möjligt och användbart resultatmått. De vanligaste resultatmått har varit verksamhetens utveckling, kostnadsutvecklingen och produktivitetens utvecklingen. Det, som det vore mest önskvärt att få information om, är dock verksamhetens eller organisationens relativa kostnadseffektivitet. Till nackdelen med de använda resultatmått hör också att de har avsett enstaka nivåer i en organisation, vilket knappast ger styrelsen den information som behövs för att styra verksamheten. Fölsters tes är att möjligheten för att göra organisationens resultat mätbart hänger ihop med organisationsformen. Han pläderar för en övergång från "byråmodellen" till en "organisation med konsekvensansvar". Det

räcker inte med att organisationerna satsar på sin kärnverksamhet om slutresultatet, t ex brottsbekämpning, samproduceras av flera myndigheter.

Hur sociala mekanismer kan samverka med ekonomiska styrinstrument tas upp av Eva Meyersson i ett mycket välskrivet och innehållsrikt avsnitt. Utgångspunkten är att effektiviteten i en verksamhet bestäms av kompetensen hos styrelse och ledning. Reglerna för urvalet till styrelsen och ledningsgruppen skapar olika mönster av sociala relationer. Dessa påverkar styrning och ledning av organisationen. Hennes tes är att dagens regler ej leder till den bästa sammansättningen av styrelser och ledningsgrupper, vilket i sin tur leder till att statens ägarroll utövas på ett dåligt sätt.

Slutsatserna är att för en effektiv styrning krävs nya regler för styrelserna, att dessa får hjälp med att formulera resultatmått t ex av en effektivitetsenhet inom regeringskansliet och att organisationerna utrustas med ett konsekvensansvar.

I den sjunde och sista delstudien tar Stefan Fölster upp ett förslag med spar-konto i socialförsäkringssystemet.

Problem i den politiska processen

Vad kan vi lära av fallstudierna mer än att "... ett genomgående resultat av studierna är att vissa avregleringar, privatiseringar och decentraliseringar har lyckats bra. Alltför många måste dock beskrivas som misslyckade i den meningen att samhällsvinsterna hade kunnat bli betydligt större om omstruktureringarna hade genomförts på ett klokare sätt. Några reformer har dessutom lett till fiaskon och orsakat stora samhällsförluster" (s 17)?

Jo, att de misstag som hade varit möjliga att undvika hör ihop med den politiska beslutsprocessen. Här tar Fölster upp en mycket intressant diskussion om problemen i den politiska processen. Han skiljer mellan beslutsprocessen inom partierna och den mellan partierna. De för-

slag och lösningar ett parti kommer fram till, beror på vilken information man har om olika möjliga lösningar, liksom av aktiva intressegrupper och önskemål om ideologiska markeringar. Informationens helt avgörande betydelse för att hindra dåliga lösningar framgår klart. Om partierna på grund av bristfällig information, starka särintressen och politiska utspel lägger fram dåliga förslag riskerar vi att även kompromissen mellan olika partiers förslag blir dåliga. En annan möjlighet är att förhandlingarna bryter samman. En tredje möjlighet är att kompromisserna innebär att partierna tvingas släppa de dåliga förslagen.

Om enkel majoritet inte finns för ett förslag, hur kan partierna komma överens om en gemensam lösning? Många debattörer har tagit fasta på att sannolikheten för enkel majoritet ökar med färre partier och pläderar i enlighet med detta för införandet av majoritetsval. Vi skulle få en handlingskraftig regering med ett sådant system. Ett alternativt sätt för att nå en lösning är att öka kostnaderna för att inte komma överens. Något som vi fick illustrerat i samband med höstens krispaket. Ett annat alternativ är medling, med eller utan tvång. Författaren tar upp den tyska lösningen med ett slags skiljedomsinstitut som ett sådant exempel.

Andra förslag som syftar till att underlätta för en regering att genomdriva impopulära beslut är längre mandattider eller en stramare budgetprocess. Erfarenheterna från andra länder granskas kritiskt av Fölster som finner att länder med starka regeringar har haft lägre tillväxt även om statsfinanserna varit bättre.

Varför är det så viktigt att redovisa dessa erfarenheter? Svaret är, som Stefan Fölster påpekar, att framför oss väntar de riktigt stora reformerna rörande socialförsäkringssystemet samt sjukvården och dess finansiering. Det har varit mycket stimulerande att följa hur Fölster knyter ihop erfarenheterna från genomförda reformer i en mer övergripande analys av

ett systemskifte. Med sin bok har han lämnat tankeväckande förslag och bidragit med värdefull kunskap till diskussionen om de för oss alla så avgörande reformerna av det svenska systemet.

*Fil lic BODIL THORDARSON
Nationalekonomiska institutionen
Lunds universitet*