

Sammanfattning

Stora förändringar har under senare decennier skett både i gränsdragningen mellan offentligt och privat och i styrningen av de verksamheter som bedrivs med någon form av offentligt engagemang. Åtskilliga av förändringarna kan knytas till det komplex av idéer som går under namnet New Public Management (NPM). De har ofta utformats efter utländska förebilder, som har anpassats mer eller mindre väl till svenska förhållanden. Förändringarna innebär en rörelse från offentligt mot privat och har genomförts på alla nivåer – ifrågasättande av det offentliga åtagandet, nya driftsformer som bolag och stiftelser, ökade privata inslag i finansiering och produktion av offentliga tjänster, kvasimarknader och import av styrmetoder, begrepp och personer i ledande ställning från den privata sektorn.

Motiv bakom förändringarna

De viktigaste motiv som presenterades för ett regimskifte var en önskan att öka *effektiviteten* i den offentliga verksamheten och att dämpa *utgiftsutvecklingen*. I det längre perspektivet förutsåg man demografiska förändringar som skulle medföra en växande försörjningsbörda för den arbetande befolkningen, och det ansågs nödvändigt att både begränsa de totala utgifterna och öka utbytet av de resurser som används inom den offentliga sektorn. De medel som skulle utnyttjas för att uppnå dessa övergripande mål var professionella ledningsmetoder, decentralisering av beslut, resultatstyrning, konkurrens och en allmänt stärkt disciplin när det gäller utgifter.

Under 1980-talet var kärnan i det offentliga åtagandet – infrastrukturen, välfärdssektorerna, försvar, rättskipning och förvaltning – väl fungerade i internationell jämförelse. Samtidigt fanns

incitamentsproblem i socialförsäkringen, och pensionssystemet framstod inte som finansiellt hållbart på sikt. Det framfördes från vissa håll också mer allmänt hållna krav på den offentliga sektorns förnyelse. Nyckelord i den debatten var förbättrad service och valmöjligheter i den offentliga sektorn, medborgaren i centrum, delaktighet och stärkt kommunal demokrati.

Syften med rapporten

Syftena med denna ESO-studie är följande:

- att etablera en funktionell begreppsram för analysen av gränsytan mellan privat och offentligt
- att på ett översiktligt plan samla några av de viktigare erfarenheterna från de senaste decenniernas styrningsförändringar och dra slutsatser av dem
- att, fortfarande på ett översiktligt plan, diskutera hur principerna för styrningen av den offentliga förvaltningen kan utvecklas. Både den statliga och den kommunala sektorn behandlas, bland annat därför att några av de fundamentala frågorna rör arbetsfördelningen mellan stat och kommun eller skapandet av juridiska subjekt skilda från staten. De två grundläggande frågorna är alltså dels hur gränsen mellan offentligt och privat ska dras, dels hur den verksamhet som på så sätt definieras som offentlig bör styras.
- att mer specifikt diskutera hur resultatstyrningen i den statliga förvaltningen kan utvecklas och hur den förhåller sig till de professionella gruppernas ställning
- att diskutera vilken roll utvärdering och de så kallade analysmyndigheterna bör spela i styrningen av den offentliga verksamheten.

Gränsytan mellan privat och offentligt

Ett inslag i NPM-doktrinen är tanken att det inte föreligger någon skillnad mellan privat och offentlig sektor och att import av lösningar och rekryteringar från den privata sektorn till den

offentliga därmed är oproblematiska. Detta är en felsyn. Den offentliga sektorn skiljer sig från den privata i framför allt två viktiga avseenden: den *grundläggande logiken* och *graden av öppenhet*.

I en privat verksamhet styrs det dagliga arbetets beslut och handlande av det överordnade målet om vinstmaximering och ansvaret gentemot ägarna. Några decenniers empirisk forskning har visat att det finns signifikanta skillnader mellan offentliganställdas och privatanställdas referensramar – vad som kan sammanfattas under rubriken *offentligt etos* (public service mentality). Även om det finns gemensamma inslag i de normer som styr offentlig och privat sektor, till exempel effektivitet och service, är skillnaderna mellan politiskt styrda och marknadsstyrda verksamheter viktiga. Den privata sfären har exempelvis inget eget krav på likabehandling; däremot kan både interna och externa krav på icke-diskriminering innebära vissa restriktioner.

Också vad avser *öppenhet* finns det viktiga skillnader mellan offentligt och privat. Öppenhet i form av exempelvis meddelarskydd är ett viktigt inslag i kvalitetssäkringen av en verksamhet. Öppenhet har positiva biverkningar också på innovationsarbetet i en sektor. Medan samarbete myndigheter emellan är ett naturligt inslag i verksamhetsutvecklingen, lägger kommersiella intressen hinder i vägen för informationsspridningen i den privata sfären.

Inom den offentliga sektorn är öppenhet grundregeln, och det är avsteg från denna som specificeras i sekretess- och personuppgiftslagstiftning. I den privata sektorn gäller i stället kommersiell sekretess som grundläggande princip, och det är avsteg från sekretessen som specificeras i exempelvis aktiebolagslagens redovisningskrav. Även i detta avseende riskerar samhället alltså att göra en förlust, när en verksamhet övergår från offentlig till privat regi.

Motiv för offentliga åtaganden

De situationer som typiskt ger upphov till marknadsmisslyckanden är grundligt analyserade i den ekonomiska teorin. De viktigaste exemplen på misslyckanden handlar om negativa externa effekter (miljöpåverkan, segregation) och dess spegelbild, positiva externa effekter eller kollektiva nyttigheter (infrastruktur, spridnings-

effekter av utbildning), långsiktiga beslut (utbildning, pensionsparande, förvaltning av naturresurser) och informationsbrister av olika slag (kvaliteten i erbjudna tjänster).

Med utgångspunkt i en analys av detta slag kan förutsättningarna för olika sätt att förverkliga politiken diskuteras. Huvudmannskapet måste förläggas på rätt nivå inom den offentliga sfären – stat, kommun eller landsting. Finansieringen ska lösas med en lämplig kombination av skatter och avgifter. Vad gäller produktionen måste man avgöra vad som ska skötas i egen regi och vad som kan läggas ut på externa utförare.

En generell observation vid tillämpningen av detta analyschema är att de motiv för offentliga åtaganden som kommer fram i analysen ofta är fler och viktigare än vad en standardbetonad ekonomisk utredning ger vid handen. Försummelser av detta slag har bidragit till sämre utfall av politikförändringar än förväntat.

Erfarenheter av NPM-inspirerade förändringar är blandade

I rapporten redovisas en sammanvägd utvärdering av NPM-reformer i Sverige och utomlands. Effekter är både positiva och negativa. De positiva effekter som har registrerats – ökat utbud, sänkta kostnader – har dock mer att göra med alternativ och konkurrens än med ägarform. Till de negativa effekterna hör ökad budgetbelastning, kvalitetsproblem och ökad risk för korruption.

I flera fall har genomförda reformer haft föga anknytning till de faktiska problem som har funnits inom respektive verksamhetsområde och konsekvensanalyserna före beslut har ibland varit otillräckliga. Ett exempel är att pensionsreformen motiverades av att det tidigare pensionssystemet inte var långsiktigt hållbart givet de förutsedda demografiska förändringarna, men premiepensions-systemets NPM-inspirerade komponent, det så kallade fondtorget, har i genomsnitt försämrat utfallet för de blivande pensionärerna.

Valfrihetssystemen har inneburit ökat utbud och inflytande för brukarna på vissa områden, men detta ökade inflytande fördelar sig ojämnt över befolkningen och har dessutom ibland lett till oönskade effekter. Valfrihetssystem baserade på skolpengar och andra liknande ersättningsschabloner har dessutom den egenskapen att hela vinsten med den produktivitetsökning som eventuellt

åstadkoms stannar hos producenten. Ur ett offentligfinansierat perspektiv är de därför ointressanta.

Man har också underskattat de långsiktiga effekterna av att släppa in privata producenter, konsekvenser som inte finns med i beslutsunderlagen och som naturligen inte kommer med i de utvärderingar av NPM-reformerna som har genomförts. Privata aktörer söker olika vägar att öka vinsterna i verksamheten och kan då bidra till att belastningen på den offentliga budgeten ökar i stället för att minska. Återverkningarna kan också bli politiska, som i fallet med privata fångvårdsanstalter i USA, där producentorganisationerna systematiskt arbetar för förlängda strafftider, i strid med vad den kriminologiska forskningen rekommenderar.

I rapporten analyseras tre sektorer närmare – utbildning, hälso- och sjukvård och socialförsäkring. *Utbildningssystemet* har genomgått särskilt stora förändringar. Vissa av dessa har anknytning till NPM-doktrinen – skolpengar, fri etableringsrätt med låga krav på anordnarna – medan andra, främst det ökade kommunala ansvaret och den förändrade pedagogiken, har skett oberoende av den. Intressant är dock att de framförda motiven för det starkt ökade kommunala ansvaret åren runt 1990 – de föregivna vinsterna med decentralisering, resultatstyrning, anpassning till lokal efterfrågan – i stora delar sammanfaller med vad som har fått motivera NPM-förändringar.

Tre förhållanden dominerar utfallet av den förändrade skolpolitiken: försämrade resultat, ökad spridning av resultaten till följd av ökad sortering av eleverna och betygsinflation. *Prestationerna* i den svenska skolan har fallit stadigt under ett par decennier. Flera faktorer har bidragit till detta. De försämrade villkoren för lärarkåren och de effekter som de har haft på rekryteringen till yrket, en otydlig central styrning av undervisningens innehåll, avvecklingen av den centrala läromedelsgranskningen och en allmän oklarhet om den pedagogiska kärnan är några av de viktigare. Mycket markerad är *nedgången i den kvalitetsjusterade lärartätheten*. En del av detta kan återföras på det ökade kommunala ansvaret, men de privata skolorna förstärker effekten genom att ha både lägre lärartäthet och fler lärare utan behörighet än de kommunala.

De svenska erfarenheterna av *skolvalet* överensstämmer med de internationella: skolvalet påverkar inte nämnvärt den allmänna prestationsnivån, men *sorteringen* av elever förstärks. Vid sidan av

den spontana sortering som uppkommer till följd av elevers och föräldrars val finns också belägg för att de privata skolorna sorterar bland de sökande eleverna, i strid med gällande regelverk. Konkurrensen om eleverna har också lett till *betygsinflation*, eftersom betygen är ett huvudinstrument i marknadsföringen. Det föreligger ett dubbelt glapp, dels mellan nationella prov och betyg, dels mellan den lokala rättningen av de nationella proven och kontrollrättningar av externa bedömare. Konsekvensen är att betygssystemet urholkas på sitt informationsvärde.

Inom *hälso- och sjukvården* är förändringarna än så länge mindre långtgående, eftersom privata vårdgivare har funnits länge inom systemet och det obligatoriska vårdvalet genomfördes relativt nyligen. En viss ökning av utbudet har skett framför allt i de mer tätbefolkade områdena, med åtföljande ökade utgifter. Det finns en tendens till koncentration av mindre vårdkrävande patienter hos de privata vårdgivarna, vilket med gällande ersättningsssystem kan innebära en felaktig tilldelning av resurser. Vårdvalet har också haft negativa effekter i form av ökad förskrivning av antibiotika och har i viss utsträckning också lett till fler och längre sjukskrivningar.

Avregleringen av apoteksmarknaden har lett till ett ökat utbud, men koncentrerat till tätbefolkade områden. Tillgängligheten har ökat genom längre öppettider och försäljning av icke receptbelagda preparat utanför apoteken. Samtidigt befaras detta leda till överkonsumtion av vissa läkemedel.

Inom *socialförsäkringen* har NPM-inspirerade förändringar genomförts i pensionssystemet genom premiepensionerna och i assistansersättningen. Ett ökat privat inslag i den ordinarie socialförsäkringen har också kommit med avtalsförsäkringarna. Valet till *premiepensionen* engagerade två tredjedelar av de blivande pensionärerna vid lanseringen, men aktiviteten bland nyttillkommande i systemet har sedan sjunkit drastiskt och ligger nu under 1 procent. Förvaltningskostnaderna är höga i de privata fonderna trots aktivt förhandlande från Pensionsmyndighetens sida, och spridningen i utfall bland de blivande pensionärerna är hög. Det statliga alternativet i 7 AP-fonden har utvecklats väsentligt bättre än den genomsnittliga privata fonden, samtidigt som förvaltningsavgiften har varit avsevärt lägre.

I *assistansersättningen* har mottagarna av förmånen total frihet i valet av anordnare, och de privata företagen dominerar nu utbudet.

Detta har, tillsammans med en otydlig lagstiftning och den schablonbaserade ersättningen, bidragit till en kraftig utgiftsökning.

I takt med att den offentliga socialförsäkringen har avlägsnat sig från inkomstbortfallsprincipen har *avtalsförsäkringarna* vuxit i betydelse. De anställda som inte täcks av kollektivavtal saknar sådan försäkring, och det föreligger också ett underutnyttjande, därför att alla inte känner till de kompletterande försäkringarna. Avtalsförsäkringarna leder dessutom till högre förvaltningskostnader, eftersom det krävs dubbla system för en försäkring.

Sammanfattningsvis framstår de NPM-inspirerade reformerna inte som adekvata svar på de problem som har identifierats för den svenska offentliga sektorn. Det finns därför starka skäl att ompröva en del reformer.

Hur kan styrningen utvecklas?

För att en uppdragsrelation mellan det offentliga och en privat utförare ska kunna fungera som avsett krävs att tre förutsättningar är uppfyllda: ett noggrant specificerat avtal, information om vad som faktiskt har utförts och sanktioner för det fall att avtalet inte har följts av uppdragstagaren. Sådana relationer existerar också när verksamhet utförs i egen regi, men entreprenadlösningar komplicerar förhållandena i alla tre avseendena. Dels förändras förutsättningarna när den ytterst ansvariga offentliga beställaren inte längre är arbetsgivare till den som utför själva arbetet, dels finns ingen direkt motsvarighet till den offentliga sektorns etos.

Det finns en omfattande kritik mot ökande krav på dokumentation, verifikationer, tillsyn, revision och utvärdering som sammanfattas under rubriken *granskningsambället*. En del av denna kritik är befogad, men den har ofta riktats åt fel håll. Det är NPM-inspirerade reformer med åtföljande ökade inslag av privata aktörer, uppsplittring på beställare och utförare och liknande förändringar som har varit den drivande faktorn bakom denna tillväxt.

Samtidigt som omfattningen av tillsynen har ökat, upplevs den på många håll som otillräcklig. I takt med att nya problem upptäcks reses därför nya krav på utökad och skärpt tillsyn. Tyvärr hindras en effektiv tillsyn i vissa fall av resursbrist och ibland också av brist

på lagstöd. Sanktionerna framstår ibland också som inadekvata, när fel upptäcks.

Utgångspunkter för policyförändringar

Inför en omprövning av styrningen av offentlig verksamhet bör några grundläggande principer slås fast. De gäller gränsytan mellan offentligt och privat, resultatorientering, valfrihet och förutsättningarna för marknadslösningar.

Den *offentliga sektorns särart* ska respekteras. Gränsytan mellan privat och offentligt måste vara tydlig, och man måste beakta de värden som samhället kan förlora vid ett regimskifte. Om den kommersiella sfärens sekretesskrav är starka på ett visst område, bör det ifrågasättas om privata utförare över huvud taget ska engageras.

Varje verksamhet ska bedömas efter vilka resultat som åstadkoms. *Resultatorientering* är därför central, oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi. Resultat och effekter måste analyseras, vilket ofta är en krävande uppgift som gränsar till forskning. Utvärdering är dock avgörande för den offentliga sektorns förmåga till lärande.

I takt med att NPM-förändringarnas utlovade effekter har uteblivit har argumentationen förskjutits till att handla om *valfrihet*. Valfrihet torde för de flesta vara instrumentell, det vill säga ett medel för att åstadkomma högre effektivitet, bättre anpassning och liknande, men för vissa personer har valfriheten ett egenvärde. Oavsett hur man ser på den måste den dock vägas mot andra värden, när politiken utformas.

Förutsättningarna för marknadslösningar är generellt mindre gynnsamma på de områden som av tradition hanteras inom den offentliga sektorn. Under vissa villkor på styrningen kan de ändå fås att fungera; regelverket för offentlig upphandling är ett exempel på detta. Problemet med åtskilliga av de förändringar som har genomförts under senare decennier är att sådana förutsättningar inte har skapats men att man trots detta har gått vidare med av eller omregleringarna. En förutsättning för framgång är att de grundläggande villkoren är uppfyllda vad avser konkurrens, insyn med mera.

Alternativa vägar till bättre styrning

De blandade erfarenheterna från NPM-regimen på olika nivåer gör det angeläget att söka andra vägar att utveckla den offentliga sektorn, såväl inom staten som i kommuner och landsting. Om man i ljuset av erfarenheten omprövar de NPM-relaterade förändringarna, är det samtidigt viktigt att bevara de inslag som är värdefulla, främst fokus på resultat och utvärdering.

Det finns en kritik mot avprofessionalisering och förlorad auktoritet över arbetets utförande som är välgrundad, och därmed finns också goda argument för att *återge professionerna förlorad auktoritet*. Även på detta område kan man knyta en del av problemen till nya styrmetoder. Det är yrkesgrupper med en svagare professionell identitet som har skadats mest av reformerna. Klassiska professioner som jurister och läkare förefaller ha vidmakthållit sin traditionella yrkesanknutna identitet. Attoreflekterat öka det personliga handlingsutrymmet för berörda yrkesgrupper är dock ingen lösning. Professionernas intressen sammanfaller inte i alla delar med allmänintresset. Det finns inom alla verksamhetsområden behov av autonom analyskapacitet, som utan direkt ansvar för verksamheten kan föra en kvalificerad dialog med professionen om resultat, förbättringsmöjligheter och strategier på längre sikt.

Utveckling av egenregi har tillämpats med framgång av myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan och Tullverket utan några radikala förvaltningsreformer. I samtliga fall har ansträngningar gjorts för att underlätta för medborgare och företag att följa gällande lagstiftning och ta del av de förmåner som man är berättigad till. Stärkt rättssäkerhet genom ökad likformighet är också mål som har formulerats och delvis uppnåtts.

Inom såväl stat som landsting och kommuner bör man ställa frågan om stödfunktioner som it och städning hanteras bäst på entreprenad eller i egen regi och inte slentrianmässigt definiera dem som perifera för kärnverksamheten. Erfarenheter från sjukvården visar att låg kvalitet på städningen kan bli ett hot mot kärnverksamheten.

Hantering av stora *flöden* är ett universellt problem inom den offentliga verksamheten och kan gälla så skilda verksamheter som resande inom kollektivtrafik, patienter inom sjukvården, ärenden

hos handläggande myndigheter och interner inom kriminalvården. Det finns metoder för att effektivisera flödeshanteringen som nu regelmässigt används inom delar av den privata sektorn (logistikföretag m.fl.) men som ännu inte har vunnit insteg i den offentliga sektorn i någon större omfattning. Det är angeläget att så sker genom kunskapsöverföring till myndighetssfären. Privatisering är en långsam och svårmotiverad omväg för att åstadkomma de effektivitetsförbättringar som kan nås på detta sätt, och inom många områden är den inte ens ett alternativ.

En mer *konsekvent användning av offentlig upphandling* kan också leda till betydande besparingar. Inom PPM-systemet skulle en gemensam upphandling av ett begränsat utbud av fondlösningar som tillfredsställer kravet på ett varierat utbud sänka kostnaderna för administrationen av systemet väsentligt. Denna lösning har tillämpats på avtalspensionssidan och även utomlands. En likartad lösning skulle kunna tillämpas inom området assistanstjänster för att bemästra utgiftsökningen.

Konkurrens kan åstadkommas på olika sätt. Med hjälp av allmänt tillgängliga informationskällor som Skolverkets databas Salsa eller hälso- och sjukvårdens öppna jämförelser kan man skapa ett förändringstryck utan några organisatoriska förändringar i övrigt. Om man vill ha ett inslag av valfrihet – vilket inom både skolan och sjukvården alltså har visat sig medföra problem – är ett första steg att öppna för konkurrens inom en offentlig ram på det sätt som illustreras av universitetssystemet, där sökande till spärrade linjer inom högre utbildning får uttrycka sina önskemål. Ett andra steg är att öka kretsen av producenter med icke-vinstdrivande aktörer, om man ser ett sådant behov.

Resultatstyrningen har återkommande ifrågasatts, men även på det området är det viktigt att precisera kritiken. Den form av resultatstyrning som framför allt har väckt kritik är den som bygger på resultatindikatorer på låg nivå i organisationerna – i extremfall individnivå – och där resurstilldelning eller lönesättning mer eller mindre automatiskt kopplas till utfallet.

Resultatstyrningen behöver ständigt utvecklas och anpassas till verksamheterna. Detta är ett svårt analytiskt problem, som hittills i stor utsträckning har lämnats åt förvaltningsmyndigheterna själva att klara av. En väl avvägd standardisering kombinerad med specifikt sektorkunnande krävs. Huvudfrågor vid sidan av själva

utformningen är i vilka typer av verksamheter och på vilket sätt resultatstyrningen ska användas – som ett diskussionsunderlag eller mer direkt i beslut om resursallokeringen.

Verksamhetsutveckling förutsätter resultatanalyser och *utvärdering*. Utvärdering i betydelsen kausal utvärdering har blivit viktigare. Samtidigt har metodutvecklingen inom området kausala analyser gjort att fler kvalificerade utvärderingar nu kan göras. Liksom i allt förändringsarbete är det viktigt att resultaten från sådana analyser förankras i berörda organisationer innan åtgärder vidtas.

Analysmyndigheterna har en central roll att spela i styrningen av den offentliga verksamheten. Genom att man skapar en kvalificerad aktör inom varje sektor som är fristående från förvaltningen får regeringen och den breda allmänheten en belysning av sektorn som bidrar till transparens, ansvarsutkrävande och utveckling. Det saknas fortfarande analysmyndigheter för viktiga sektorer som försvaret och miljöpolitiken. Ytterligare verksamhetsområden kan vara aktuella.

Specifika policyslutsatser

För de tre politikområden som studerats särskilt i rapporten dras följande policyslutsatser.

Beträffande *utbildningspolitiken*:

- Det offentliga ansvaret för utbildningssystemet måste förläggas på rätt nivå för att de nationella intressena knutna till utbildningen ska kunna tillgodoses på ett korrekt sätt. Staten måste därför återta det fulla ansvaret för skolan från kommuner och privata huvudmän.
- De privata skolorna presterar inte bättre än de kommunala, när hänsyn tas till förutsättningarna. De har inte bidragit till innovationstakten utan når resultat genom att elever sorteras och att lärartätheten därmed kan sänkas. Om man underkänner kommunerna som huvudmän för skolan, bör detta i konsekvensens namn också gälla privata utförare.

- Skolvalet leder till betygsinflation och ökad sortering av eleverna utan att ha signifikanta effekter på den allmänna prestationsnivån. Det bör avvecklas och ersättas med prioriterade önskemål om placering som får stämmas av mot samhälleliga mål om likvärdighet och integration.

Beträffande *hälso- och sjukvården*:

- Landstingen ges frihet att själva avgöra i vilken utsträckning valfrihet och fri etableringsrätt ska tillämpas, så att bättre förutsättningar för en utvärdering av vårdvalet skapas.
- Ersättningsystemen utformas så att de så väl som möjligt återspeglar faktiska kostnader hos vårdgivarna.

Beträffande *socialförsäkringen*:

- Taket höjs i den offentliga försäkringen, så att principen om inkomstbortfall respekteras också i praktiken. Finansiering kan ske genom en avgiftsväxling mot avtalsförsäkringarna, som i motsvarande mån blir obehövlige.
- Premiepensionssystemet avvecklas. Om valfrihet anses önskvärd, bör ett begränsat antal fonder upphandlas och förvaltas i offentlig regi.
- Assistanstjänster upphandlas regionalt och lokalt, så att mottagarna av sådana tjänster kan välja mellan ett antal anordnare. Frigjorda resurser kan användas för höjd ambitionsnivå eller sparas in.