

Dags för omprövning – om styrning av offentlig verksamhet

Per Molander

Syften med arbetet

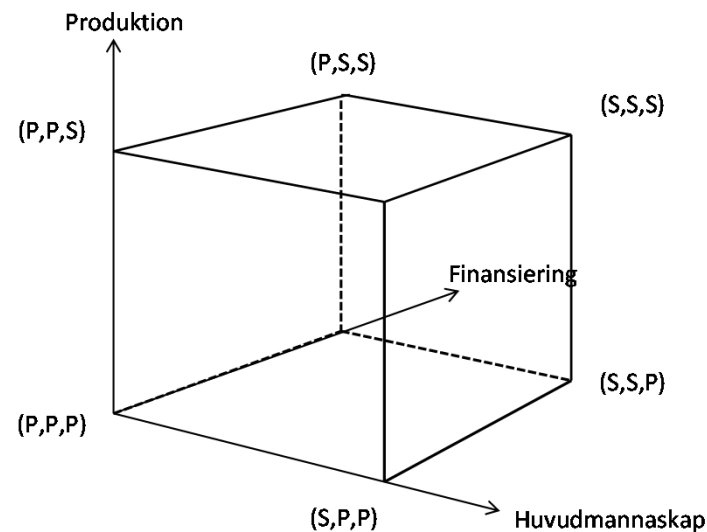
- analysera gränsytan mellan offentligt och privat inom en funktionell begreppsram
- samla erfarenheter från 3-4 decenniers förändringar av den offentliga sektorns styrning i Sverige och utomlands
- ange alternativa utvecklingsvägar
- specifika frågor: resultatstyrning, analysmyndigheterna

Motiv för offentliga åtaganden

- positiva externa effekter, kollektiva nyttigheter
- negativa externa effekter
- lång tidshorisont
- informationsproblem
- autonomiproblem
- marknads- och konkurrensproblem
- fördelningspolitik
- stabiliseringspolitik

Genomförande

- huvudmannaskap: offentligt, privat
- finansiering: skatter, avgifter
- produktion: egen regi, upphandling av stödtjänster, entreprenadlösningar



New public management

Definition: en konsekvent strävan efter en så marknadsnära lösning som möjligt

Motiv:

- högre effektivitet
- besparingar
- bättre måluppfyllelse
- innovationer
- flexibilitet
- högre moral
- stärkt politisk kontroll

Checklista för det NPM-inspirerade förändringsarbetet

- Ifrågasätt det offentliga åtagandet.
- Om offentligt åtagande: privatisera så långt möjligt huvudmannaskap, finansiering och produktion.
- I egen regi: importera begrepp, modeller, styrmetoder och chefer från privat sektor

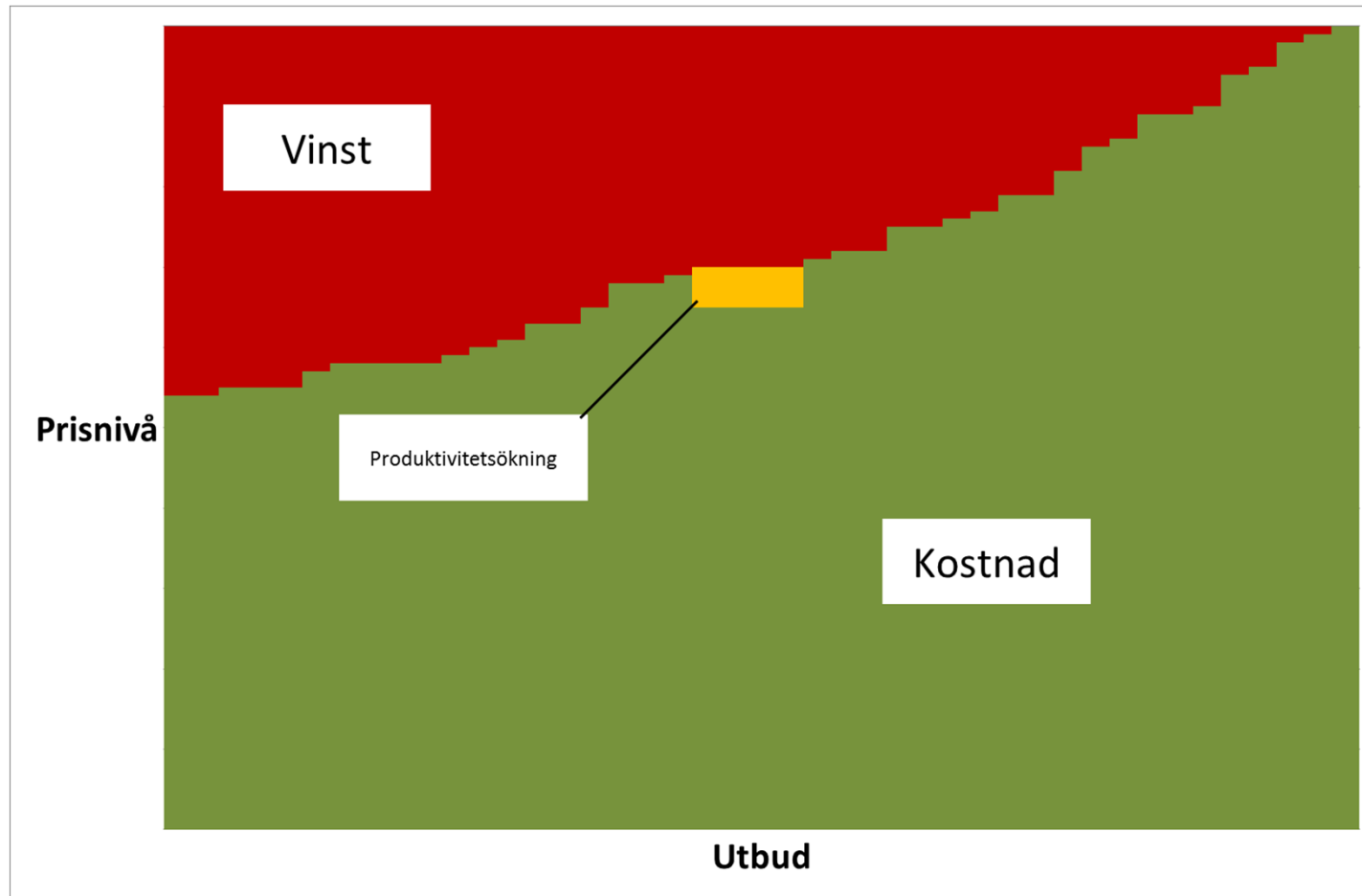
Erfarenheterna av NPM är blandade

- Almqvist (Sverige, 2006): fungerar ibland
- Hartman m.fl. (Sverige, 2011): blandad och otydlig bild, indikationer på problem
- Andrews & van de Walle (UK, 2012): NPM negativ, resultatstyrning positiv, entreprenörskap positiv respons
- Hood & Dixon (UK, 2015): lika eller högre kostnader, lika eller lägre kvalitet
- Pollitt & Dan (Europa, 2013): ”hit-and-miss affair”
- Dan & Pollitt (Östeuropa, 2014): bättre utfall

Varför så blandade budgeteffekter av NPM?

- Avkastningskravet hos de privata producenterna
- Kapitalförsörjning: offentlig sektor lånar till lägre kostnad
- Tillsynskraven ökar
- Schablonersättningar är dysfunktionella
- Efterfrågan ökar i vissa situationer
- Långsiktiga effekter på policybildningen

Dysfunktionella schablonersättningar



Utbildning

- rättighet och obligatorium
- humankapitalet 5 gånger så stort som det fysiska kapitalet (OECD)

Förändringar

- kommunalisering
- privata skolor och skolpeng
- försvagad statlig kontroll och styrning (läns skolnämnder, läromedel)
- ny läroplan, nytt betygssystem
- ny lärarutbildning, förändrad pedagogik
- expansion av högre utbildning, nytt anslagssystem

Utfall, utbildning

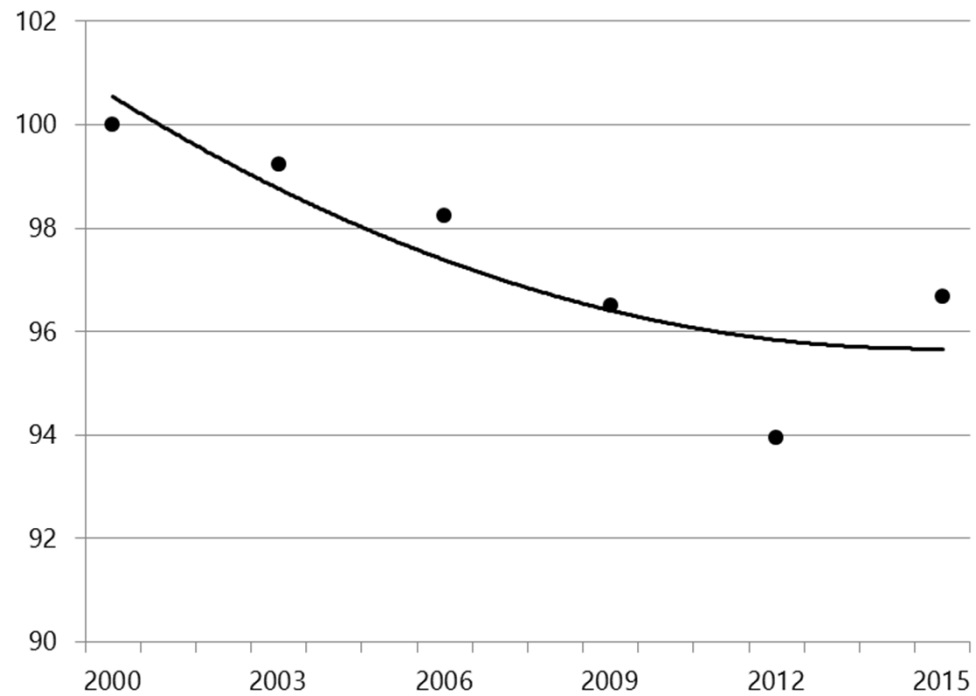
Starka effekter

- försämrade resultat
- ökad spridning i resultaten
- selektion av elever (inkomst, utbildning, utländsk bakgrund); både självselektion och selektion från skolornas sida
- betygsinflation
- sänkt lärartäthet, särskilt i privata skolor
- uteblivna innovationer

Svaga eller osäkra effekter

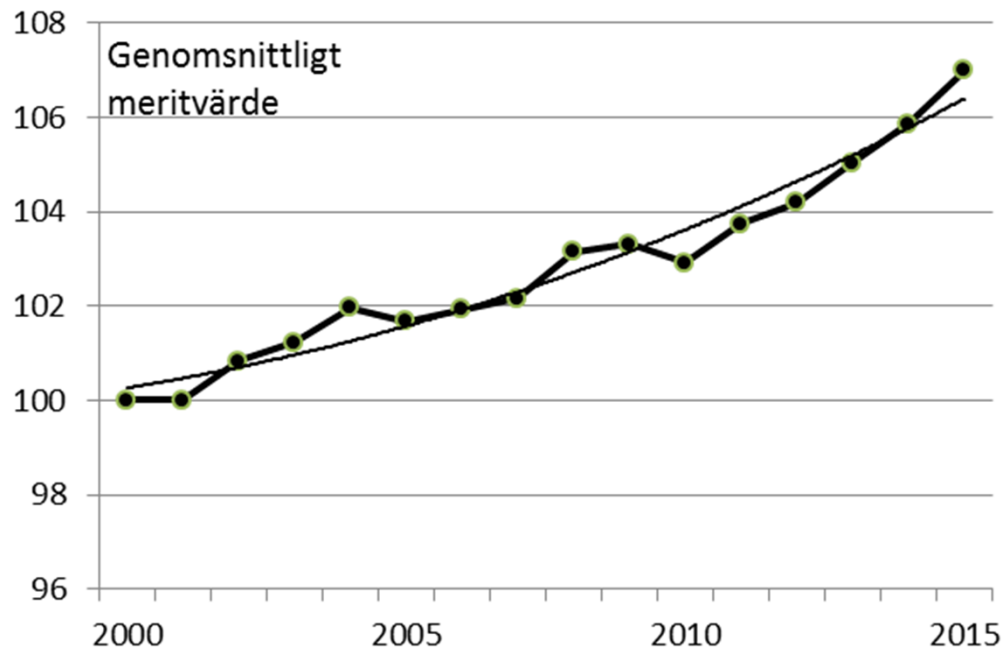
- positiva effekter av konkurrens (eller storstad?)
- betygsinflation starkare i privata skolor (belagt för gymnasier)
- offentliga skolor presterar bättre vid lika förutsättningar (?)

Utbildningsresultat (PISA)



Källa: Skolverket.

Genomsnittligt meritvärde (16 ämnen, åk 9)



Källa: Skolverket.

Kvalitetsjusterad lärartäthet (mediankommunen)



Källa: IFAU.

Motiv för det offentliga åtagandet inom utbildningssektorn

Utgångspunkt: barnet, inte föräldrarna, är subjektet

- Lång tidshorisont: både pekuniär och icke-pekuniär nytta
- Autonomibrist
- Ofullständig och asymmetrisk information
- Kollektiva nyttigheter:
 - Ökad produktivitet (mikronivå)
 - Ekonomisk tillväxttakt
 - Starkare demokrati
 - Lägre kriminalitet
 - Lägre korruption
 - Ökad tillit: kräver mångfald i skolan
- Fördelningsmotiv: lika möjligheter för alla barn – tidiga insatser är effektivare

Det offentliga åtagandet inom utbildningssektorn, forts.

Var bör ansvaret ligga?

- En svensk flyttar i snitt 11 ggr i livet, varav 4 ggr mer än 10 mil – oftast i åldern 19-30 år.
- Slutsats: Kommunerna kan inte förväntas beakta de kollektiva nyttigheterna i tillräcklig utsträckning.
- Även likvärdighet över landet talar för ett starkt statligt ansvar.
- Skolvalssystem ökar gapet mellan individuell och kollektiv rationalitet; bidrar till selektion och betygsinflation.

Alternativa utvecklingsvägar

Utgångspunkter

- Behåll det värdefulla, sortera bort det otjänliga.
- Respektera den offentliga sektorns särart: logik (offentligt etos), öppenhet.
- Resultatorientering är nödvändig.
- Valfrihet har en kostnad.
- Marknadslösningar kräver speciella förutsättningar för att kunna vara effektiva.

Allmänna policyslutsatser

- Återge professionerna förlorad auktoritet.
- Utveckla egenregin.
- Använd upphandling mer konsekvent.
- Utveckla hanteringen av flöden (ärenden, patienter, ...).
- Anpassa resultatstyrningen till verksamhet och styrningsbehov.
- Stärk tillsyn och utvärdering.

Specifika policyslutsatser

Utbildning

- Staten återtar det fulla ansvaret från kommunala och privata huvudmän. Den fria etableringsrätten avskaffas.
- Skolvalet avvecklas.

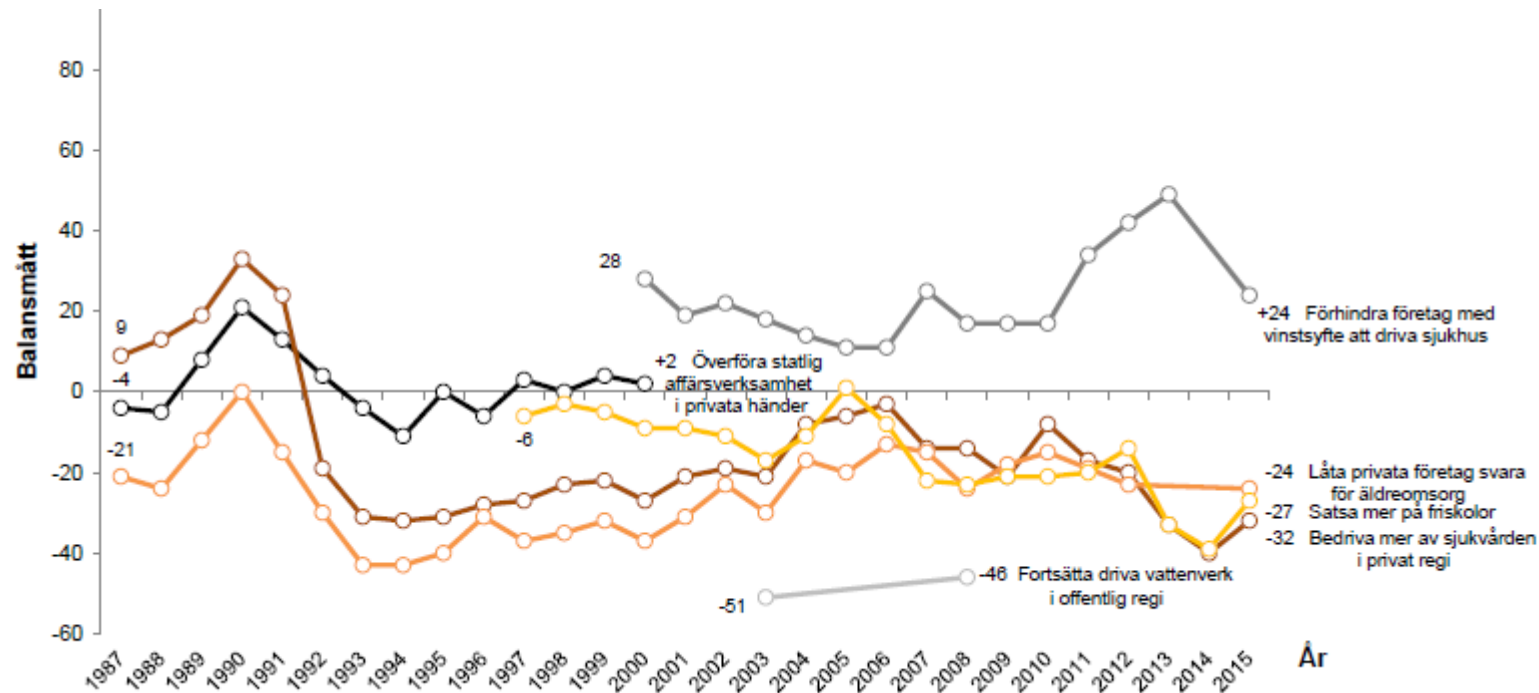
Hälso- och sjukvård

- Vårdvalet görs frivilligt.
- Ersättningen till vårdgivarna anpassas bättre till kostnaderna.

Socialförsäkringen

- Inkomstbortfallsprincipen återupprättas – taket höjs.
- Premiepensionen avvecklas, alternativt upphandlas.
- Assistanstjänster upphandlas regionalt och lokalt.

Väljarna har en kritisk inställning till privatisering av den offentliga sektorn



Källa: SOM-institutet