

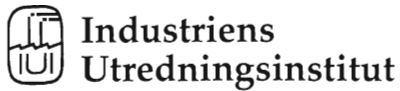
Sveriges systemskifte i fara?

Erfarenheter av privatisering, avreglering
och decentralisering

Stefan Fölster m fl



Industriens Utredningsinstitut



är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Styrelse

Tekn. dr Curt Nicolin, ordf.
Direktör Rune Andersson
Direktör Gösta Bystedt
Direktör Torbjörn Ek
Direktör Per-Olof Eriksson
Direktör Gunnar L. Johansson
Direktör Ulf Laurin
Direktör Magnus Lemmel
Professor Lars Nabseth
Tekn. dr Björn Svedberg
Direktör Göran Tunhammar
Direktör Sven Wallgren
Professor Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Box 5501, 114 85 Stockholm
Tel. 08-783 80 00

Sveriges systemskifte i fara?

**Erfarenheter av privatisering,
avreglering och decentralisering**

Industriens Utredningsinstitut

Sveriges systemskifte i fara?

**Erfarenheter av privatisering,
avreglering och decentralisering**

Stefan Fölster

Catharina Barkman, Eva Meyerson, Roger Pyddoke

Distribution: Almqvist & Wiksell International, Stockholm

© 1993 Industriens Utredningsinstitut

Citering ur denna bok är tillåten om följande uppgifter anges: Stefan Fölster m.fl., Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1993.

Omslag: Andreas Lindberg

Omslagsbild: Josabeth Sjöberg, "Borgerskapets Enkehus (Sjukrummet)", Stockholms Stadsmuseum.

Gotab Stockholm 1993
ISBN 91-7204-423-3

Förord

Under samlingsrubriken *Marknadsekonomins gränsvillkor* har IUI i en rad projekt studerat det optimala valet mellan central ekonomisk-politisk styrning och en fri marknadsekonomi. Sverige befinner sig för närvarande mitt i ett försök till systemskifte, där central ekonomisk-politisk styrning under stora politiska och sociala våndor håller på att överges till förmån för en mer utpräglad marknadshushållning.

Privatisering, avreglering och decentralisering är olika inslag i samma typ av politisk beslutsprocess som berör ekonomins institutioner, organisation och dynamiska effektivitet. I öststaterna, där perestrojkan redan är i full gång, visar erfarenheterna att nationalekonomin saknar analysmetoder och recept för att på ett insiktsfullt sätt påverka en sådan övergångsprocess. Samtidigt blir det också allt mer klart att många stora ekonomisk-politiska misstag har begåtts.

Motsvarande problem visar sig även gälla det svenska systemskiftet. Blir Sveriges väg mot ett nytt system kantad med misslyckanden? I denna bok av D.Phil. Stefan Fölster studeras systemskiftets utveckling hittills. En viktig fråga är hur fallgroparna längs vägen kan identifieras och undvikas. Förutom fil.dr Eva M. Meyerson, IUI, har fil.kand. Catharina Barkman och fil.lic. Roger Pydokke, Statskontoret, medverkat i boken.

Inom Industriens Utredningsinstitut har boken lästs av många personer, som har bidragit med värdefulla förslag och synpunkter. Bland övriga vill institutet särskilt tacka Lars E.O. Svensson för viktiga kommentarer till kapitel 11, samt Susanne Lind och Anette Gröjer för värdefulla synpunkter på kapitlen 8 och 9.

Stockholm i februari 1993

Gunnar Eliasson

Innehåll

DEL I Systemskifte i fara?

Stefan Fölster

1	Inledning och sammanfattning	11
2	Vad är systemskiftet: Perestrojka eller Potemkin-kulisser?	31
3	Problem i den politiska processen	37
4	De offentliga utgifterna: Systemskiftets akilleshäl	51
5	Administrationen i kris	63
6	Att privatisera, avreglera och decentralisera på rätt sätt	73

DEL II Studier

7	Effekter av kommunal privatisering och decentralisering	83
	<i>Stefan Fölster</i>	
8	Politik för ett naturligt monopol – fallet Televerket	99
	<i>Roger Pyddoke</i>	
9	Den nya budgetprocessen – statens styrning av myndigheter	121
	<i>Catharina Barkman</i>	
10	Efter målstyrning vad? Framtidens organisationsformer för offentlig verksamhet	143
	<i>Stefan Fölster</i>	
11	Ägarroll, styrning och ledning inom offentlig verksamhet	171
	<i>Eva M. Meyerson</i>	
12	Effekter av taxinäringens avreglering	201
	<i>Stefan Fölster</i>	
13	Ett sparkonto i socialförsäkringssystemet	219
	<i>Stefan Fölster</i>	
	Referenser	233

Del I

Systemskifte i fara?

Stefan Fölster

KAPITEL 1

Inledning och sammanfattning

Så sent som 1989 var förväntningarna om en mer omfattande reform av den offentliga sektorn mycket små. Den socialdemokratiska minoritetsregeringen hade, av allt att döma, goda förutsättningar att vinna valet även hösten 1991.

Det socialdemokratiska partiet hade nyss publicerat 90-talsprogrammet (1989) som skisserade partiets framtida ställningstaganden. I rapporten visade författarna ett visst missnöje med den offentliga sektorns prestationer. Några reformer ställdes faktiskt i utsikt. I sina konkreta förslag inskränktes dock talet om valfrihet, initiativ och individualism till förslag om konkurrens *inom* den offentliga sektorn. Etableringsmöjligheter för konkurrens utifrån avvisades: ”Politikerna skall bestämma vad som skall produceras och för vem men inte hur” (s. 189). ”Hur”, framgår det av resonemanget, skall bestämmas av personalen i de offentliga verksamheterna.

Ändå representerade 90-talsprogrammet ett trendbrott jämfört med den politik som förts under 1980-talet. Tanken på konkurrens även *inom* den offentliga sektorn avvisades då kategoriskt av flera statsråd och stora delar av partiet. Civildepartementet, som 1982 fick ett övergripande ansvar för effektiviseringen av offentlig verksamhet, betraktades t.o.m. inom regeringen som en förlamad snigel; det skars ned drastiskt efter regeringsskiftet, en utveckling som hade varit sannolik även under en fortsatt socialdemokratisk regering.

Också inom regeringskansliet var diskussionen om möjliga reformer belagd med tabu. Inför t.ex. Finansdepartementets långtidsutredning, våren 1990, hörde frågan om vad man torde skriva till de mest omdiskuterade bland författarna. Slutligen framfördes några mycket försiktiga formuleringar om möjligheten att effektivisera den offentliga sektorn. Samtliga framtidsscenarioer

beräknades dock utifrån antaganden om en i stort sett oförändrad offentlig sektor.

Den enda riktigt stora reform som genomfördes var skattereformen med betydande marginalsattesänkningar. Grunden för den lades egentligen redan på 1970-talet då Olof Palme och andra anammade åsikten att offentliga utgifter snarare än skattesystemet fungerade som det huvudsakliga välfärds-politiska medlet. Trots detta krävdes ett i det närmaste kuppliknande förfarande samt politisk genialitet för att få en majoritet i riksdagen att stödja reformen. Politiskt ansågs dock skattereformen inte vara en framgång för socialdemokraterna och folkpartiet som hade drivit igenom den.

Vissa andra reformer, som valuta- och kreditmarknadsavregleringarna, var politiskt förhållandevis lätta att genomföra och framstod inte då som särskilt omvälvande. I praktiken hade företagens möjligheter att flytta pengar och den så kallade grå kreditmarknaden redan satt regleringen ur funktion.

Under 1990 vek opinionssiffrorna för socialdemokraterna, vilket tvingade fram en snabb uppluckring av positionerna. Det som varit tabu några månader tidigare blev plötsligt slagord i debatten. Under året fram till valet bereddes propositioner i snabb takt. Först då började ”systemskiftet” på allvar. Personalkooperativ tilläts inom barnomsorgen, skolväsendet decentraliserades till kommunerna, en avreglering inom jordbruket genomfördes och ett system för minskade bostadssubventioner utarbetades. Ansökan om medlemskap i EG lämnades in. Regeringen slets i lojalitet mellan dem som kände sig förvirrade av de snabba positionsförflyttningarna och dem som såg den offentliga sektorns problem som huvudorsaken till den dalande populariteten.

Efter valet hösten 1991 initierade den nya borgerliga regeringen en omprövning på ytterligare många områden. En av de viktigaste förändringarna som nästan omedelbart infördes var att riva hindren för privatisering av daghem, skolor och andra kommunala tjänster. Utredningar tillsattes om privatisering av statliga bolag och affärsverk. Nedskärningar i vissa socialförsäkringar drevs igenom och flera utredningar tillsattes om större reformer i socialförsäkringarna. Utrensningen bland statliga myndigheter accelererade och dussintals myndigheter hamnade på dödslistan.

Från början handlade systemskiftet i första hand om avreglering, privatisering och decentralisering. Allt eftersom tiden gick kom sparbehovet i blickpunkten, speciellt efter valutakrisen i oktober 1992.

En första övergripande analys

Många av de förändringar som utgör systemskiftet beslutades under hård tidspress. Utformningen av viktiga reformer manglades fram i form av "sista minuten"-kompromisser. Önskan att hitta kompromisser innebar ofta att risker och komplikationer sopades under mattan. Endast i undantagsfall genomfördes en kvalificerad utvärdering i efterhand av hur reformen hade lyckats. En viktig forskningsuppgift är därför att undersöka empiriskt hur väl enskilda åtgärder har fungerat. Än viktigare är emellertid att övergripande studera vilka de gemensamma erfarenheterna har varit. Detta är särskilt betydelsefullt för att kunna utvärdera den politiska och administrativa processen inom vilken systemskiftets varje steg debatteras, utreds, kompromissas om och till sist beslutas.

Denna bok innehåller den första övergripande analysen av systemskiftet i den offentliga sektorn, så långt det har kommit. Analysen grundar sig på sju delstudier som tillsammans täcker en stor del av systemskiftet. Flera av studierna redovisar nya empiriska resultat. Dessa studier ger en mångfacetterad bild av omvandlingsprocessen. De ger insikter om de faktorer som påverkar hur väl avregleringarna, privatiseringarna och decentraliseringarna har lyckats, samt om den politiska och administrativa process som ligger bakom. Studierna beskrivs kort i följande ruta.

De sju delstudierna

Kapitel 7 är en empirisk studie av privatiseringen och decentraliseringen av 96 kommunala verksamheter. Den undersöker hur väl entreprenad har fungerat på områden som vårdcentraler, äldreomsorg, missbrukarvård och daghem. (Stefan Fölster)

Kapitel 8 beskriver erfarenheterna från omreglering av naturliga monopol – i första hand på telemarknaden – och diskuterar avvägningar inför en förestående bolagisering. (Roger Pyddoke)

Kapitel 9 analyserar statens ”nya budgetprocess” och hur statliga myndigheter styrs av regeringskansliet och riksdagen. (Catharina Barkman)

Kapitel 10 studerar hur väl målstyrning har lyckats i statlig och kommunal verksamhet. Organisationsprinciper utvecklas för vidare reform av offentlig verksamhet. (Stefan Fölster)

Kapitel 11 diskuterar ledningsfunktionen i offentliga verksamheter samt sammansättningen av ledningsgrupper och styrelser. (Eva Meyerson)

Kapitel 12 analyserar taximarknadens avreglering empiriskt. (Stefan Fölster)

Kapitel 13 analyserar och beräknar konsekvenserna av ett sparkonto i socialförsäkringssystemet. (Stefan Fölster)

Vad är ett lyckat systemskifte?

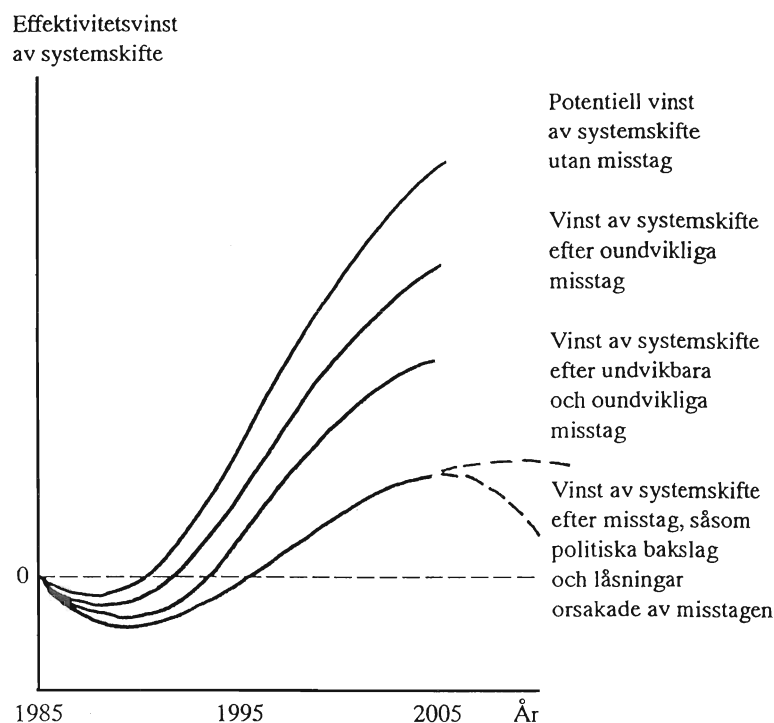
Samhällsvetenskaperna saknar i stor utsträckning redskap för att förutsäga effekterna av stora systemskiften. I öststaternas systemskiften blir detta mycket tydligt då olika experter fritt spekulerar om konsekvenserna av reformer, om den önskvärda hastigheten i reformarbetet, om storleken av omställningskostnaderna och om risken för politiska bakslag.

Även om det svenska systemskiftet inte är lika omvälvande som öststaternas så är frågeställningarna likartade. I Sverige liksom i öststaterna uppstår omställningskostnader och oundvikliga misstag görs. Därutöver kan man förvänta sig misstag som förmodligen kunde ha undvikits med en klokare, mer informerad politik.

Denna bok besvarar inte frågan om systemskiftet i sin helhet varit bra eller dåligt för Sverige. En sådan analys är förmodligen omöjlig att genomföra, eftersom den skulle behöva mäta indirekta effekter som kan uppstå många år senare. Inte ens på de enskilda områden där reformer genomförts är den väsentliga frågeställningen om situationen efter reformen är bättre än den var före reformen.

I stället studeras i vilken utsträckning reformerna på de olika delområdena hade kunnat genomföras på ett bättre sätt. Med facit i handen är det naturligtvis lätt att peka på problem som uppstått efter reformerna. Studierna visar dock i vilken utsträckning misslyckanden berott på att tidigare svenska erfarenheter, eller erfarenheter från utlandet, inte beaktats i beslutsprocessen. Detta synsätt illustreras i figur 1.1. Utgångspunkten för analysen är den hypotetiska effektivitetsvinst som skulle ha kunnat uppstå om inga misstag gjorts under systemskiftet. I början kan denna hypotetiska effektivitetsvinst vara negativ på grund av omställningskostnader, utan att detta kan anföras som kritik mot systemskiftet.

Figur 1.1 Vinster av systemskifte före och efter misstag



I praktiken kan emellertid denna hypotetiska effektivitetsvinst aldrig uppnås. På många områden finns helt enkelt inte förhandsinformation om vad

som fungerar bäst. Vissa misstag är därför oundvikliga. En viktig fråga är hur omställningskostnader och omfattningen av oundvikliga misstag påverkas av hur snabbt och hur centraliserat systemskiftet genomförs. En centralstyrd reform kan ofta genomföras snabbt, men omställningskostnaderna kan bli höga eftersom hänsynen till lokala förhållanden är mindre. Om reformen visar sig vara felaktig blir konsekvenserna å andra sidan stora för hela landet.

Emellertid är inte alla misstag oundvikliga. Misstag görs ibland även när det finns tillräcklig information eller tidigare erfarenheter av lösningar som fungerar bättre. Dessa misstag kallas här för "undvikbara misstag". Att sådana görs kan bero på problem i den politiska processen eller på bristande kunskaper hos beslutsfattarna.

Slutligen finns avvikelser från den hypotetiska effektivitetsvinsten, därför att misstagen orsakar politiska bakslag eller låsningar som förhindrar att de rättas till i efterhand. När misstagen blir för många riskerar de att föda politiska bakslag och irreversibla kostnader som ställer hela systemskiftet i farozonen.

Systemskiftet undersöks i denna bok framför allt utifrån frågan hur omfattande de undvikbara misstagen är och hur de påverkas av den administrativa och politiska processen. I boken visas även på risken att undvikbara misstag görs i framtiden, t.ex. vid reformeringen av socialförsäkringssystemet, vilka kan leda till stora samhällsförluster.

Systemskifte i farozonen

En sammanfattande bedömning är att många av systemskiftets åtgärder har lett till förbättringar och ibland till stora vinster. Det kan heller inte råda någon tvekan om att de offentliga utgifternas tillväxt och den låga effektiviteten på många områden gjort situationen ohållbar. Ett systemskifte var därför ofrånkomligt. Inget tyder heller på att omställningskostnader och oundvikliga misstag har en sådan omfattning att de hotar systemskiftet. Ändå blir slutsatsen att det gjorts tillräckligt många undvikbara misstag under systemskiftet för att skapa en oroande helhetsbild. Dels måste man utgå ifrån att

liknande undvikbara misstag även görs i systemskiftets fortsättning, dels ger misstagen styrka åt politiska bakslag som kan ställa systemskiftet i farozonen.

Ett genomgående resultat i studierna är att vissa avregleringar, privatiseringar och decentraliseringar har lyckats mycket 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.

En grov bedömning av omfattningen av de undvikbara misstagen ges i tabell 1.1 för olika politikområden. Kriteriet för undvikbara misstag är att relevant information inte utnyttjades i beslutsunderlaget för en reform som sedan visat sig sluta i misslyckande. En sådan bedömning kan självfallet inte göras helt objektivt, men en snabb översikt över studiernas resultat antyder problemet.

Tabell 1.1 Undvikbara misstag under systemskiftet för olika politikområden, enligt studierna i boken

	Relevant information utnyttjas i beslutsprocessen	Relevant information utnyttjas <i>inte</i> i beslutsprocessen
Kommunala privatiseringar	vanligt	vanligt
Avregleringar: t.ex. taximarknaden, kreditmarknaden	mindre vanligt	mycket vanligt
Bolagisering av statliga monopol	oftast	sällan
Statens styrning av myndigheter	vanligt	vanligt
Nya organisations- former för offentlig verksamhet	vanligt	vanligt
Reform av social- försäkringar	vanligt	vanligt, risk i framtiden

Exempelvis har en hel del kommunala privatiseringar och decentraliseringar misslyckats till följd av att man inte beaktat tidigare erfarenheter. Förvånansvärt många kommunala privatiseringar har lett till misslyckanden i den meningen att kostnaderna har blivit betydligt högre än för motsvarande kommunal verksamhet. Samtidigt finns naturligtvis också en hel del lyckade exempel, men misslyckanden och fiaskon har förhindrat att reformerna hittills haft de genomslag på den kommunala budgeten som eftersträvats.

Tabell 1.2 visar fördelningen av lyckade och misslyckade privatiseringar.¹ Med lyckade privatiseringar menas sådana där kostnaden, justerad för kvalitetsförändringar, har sjunkit jämfört med kontrollgruppen som inte privatiserats. Som misslyckade betecknas privatiseringar, där den kvalitetsjusterade kostnaden ökat med upp till fem procent jämfört med kontrollgruppen. Övriga privatiseringar betecknas som fiaskon. Närmare förklaringar finns i kapitel 7. Där visas också att borgerligt styrda kommuner har misslyckats oftare, därför att de mer sällan har jämfört entreprenörens bud med kostnaden för att bedriva verksamheten i egen regi.²

Tabell 1.2 Andel kommunala privatiseringar som lyckats, misslyckats eller lett till fiasko*

	Lyckade %	Misslyckade %	Fiasko %
Borgerligt styrda kommuner	42	32	26
Socialdemokratiskt styrda kommuner	61	21	18

* "Lyckade" innebär att kostnaden, justerad för kvalitetsförändringar, har minskat jämfört med kontrollgruppen. Fiasko innebär att kostnaden ökat mer än fem procent. Studien utgår från 96 verksamheter.

¹ Än så länge finns få privatiseringar i kommunerna som medför valfrihet och stora variationer i utbudet av tjänster. De privatiseringar som avses här är entreprenadförhållanden, där kommunen i stor utsträckning bestämmer tjänsteutbudet.

² Kommuner med moderat ordförande i kommunstyrelsen har privatiserat mest, medan centerledda kommuner har privatiserat minst. Socialdemokratiskt styrda kommuner ligger mitt emellan. Resultaten gäller för det urval av verksamheter som är med i studien.

Ett annat exempel är taxiavregleringen där relevant information från amerikanska avregleringar nonchalerades, vilket medförde att undvikbara misstag gjordes. Studien i kapitel 12 visar att priserna fortfarande är mycket högre än de skulle vara på en effektiv marknad. Prissänkningar som skett under 1992 är mer att hänföra till lågkonjunkturen än till en anpassning till en effektiv prisnivå. Myndigheterna var också helt oförberedda på den övervakningsuppdrag som avregleringen krävde. Misstagen som gjordes vid taxiavregleringen speglar misstagen som begicks vid kreditmarknadsavregleringen. Även där underskattades behovet av en övervakningsfunktion och erfarenheter från andra länder nonchalerades.

Ett tredje exempel är att statens "nya budgetprocess", liksom kommunal målstyrning, har lett till vissa effektivitetsvinster. Ändå framstår de i många fall som misslyckade i den meningen att brister i utformningen har förhindrat att mer än en bråkdel av möjliga effektivitetsvinster har uppnåtts.

Gemensamt för dessa exempel, och andra som undersöks i studierna, är att i och för sig välkända erfarenheter nonchaleras när reformen skall genomföras. Att genomföra en kommunal privatisering är inte okomplicerat, men det finns ändå väl belagda erfarenheter av hur man bör gå tillväga. Studien i kapitel 7 visar att de kommuner som misslyckats sällan har beaktat dessa erfarenheter. De problem som kan uppstå med en ogenomtänkt taxiavreglering var kända från liknande avregleringar i USA och Danmark. Att kreditmarknaden kan krascha om inte vissa minimikrav på offentlig övervakning upprätthålls var knappast okänt heller.³

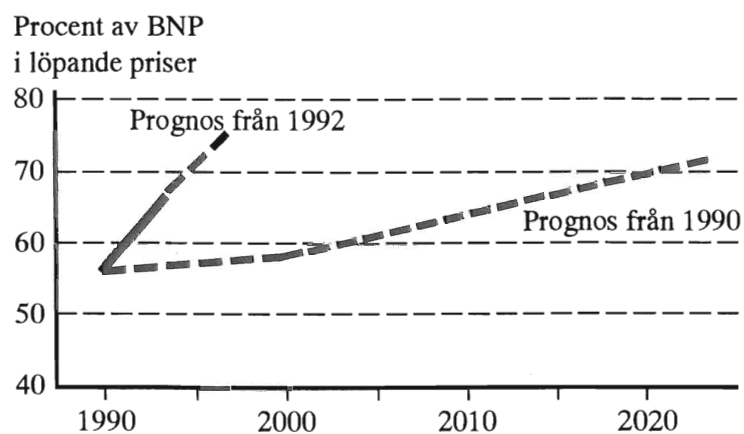
Ändå har den politiska och administrativa processen upprepade gånger lett till misslyckanden och fiaskon, som förmodligen hade varit möjliga att undvika. Detta är oroande med tanke på att många av de riktigt stora reformerna, t.ex. av socialförsäkringssystemet, sjukvården och sjukvårdsfinansieringen, ännu ligger framför oss. Sverige har knappast råd med samma typ av misslyckanden och fiaskon på dessa områden.

³ Kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslog t.o.m. redan 1984 flera åtgärder som regeringen dock inte beaktade. Till förslagen hörde att bankinspektionen skulle få ökade resurser, att kreditupplysningsregistret skulle utvidgas och att fastighetsvärderare skulle auktoriseras.

En optimist skulle kunna avfärda misslyckandena som övergångsproblem som så småningom kommer att rättas till. I vissa fall finns också goda möjligheter att justera misstagen senare. Ett typiskt exempel är att kommunal verksamhet ibland har lagts ut på entreprenad, vilket senare visat sig vara dyrare än beräknat. Detta kan i princip rättas till vid nästa anbudsförfarande. Bättre kontrakt kan skrivas eller man kan hitta fler konkurrenter.

Även övergångsproblem lämnar dock sina spår. En konsekvens av misslyckandena är att förhoppningarna om större sänkningar av de offentliga utgifterna inte infrias tillräckligt snabbt. Figur 1.2 visar offentliga utgifter enligt en prognos från 1990 och enligt en prognos från 1992.

Figur 1.2 Offentliga utgifter som andel av BNP. Prognoser utförda 1990 respektive 1992



Källa: Långtidsutredningen 1990 och egna beräkningar.

Självfallet kan inte den drastiska försämringen hänföras till systemskiftet som sådant. Lågkonjunkturen och redan beslutade utgiftsökningar förklarar huvuddelen. Ändå är det förmodligen så att misstag i samband med kreditmarknadens avreglering, som måste ses som ett led i systemskiftet, har kostat samhället mer än alla vinster som systemskiftet hittills skapat.

Misslyckandena kan emellertid ha mer allvarliga konsekvenser än bara

uteblivna kostnadssänkningar. Inte sällan cementeras ett misstag med långvarigt bestående effekter som följd. Ofta beror detta på politiska bakslag eller politiska låsningar i kölvattnet av ett misslyckande.

Risk för politiska bakslag och låsningar

På nationell nivå finns redan tecken på ett politisk bakslag. Opinionsundersökningar visar på en växande misstro mot marknadskrafter och EG, som båda förknippas med systemskiftet.

Även på lokal nivå finns flera exempel på politiska bakslag. Taxiavregleringen t.ex. skapade så mycket missnöje med privata taxiväxlar att över 50 kommuner startade taxiväxlar som de driver i egen regi. Konsekvensen av avregleringen har i dessa kommuner blivit att en del av verksamheten sköts offentligt. Privat hemtjänst som inte fungerar väcker genast krav på att kommunen tar över. Problemet med en slarvig privatisering eller avreglering är att bakslaget, när det väl kommer, sällan tillåter konstruktiva förbättringar utan ofta tvingar fram ett offentligt helhetsansvar.

Ett annat problem är att misstag vid systemskiftet kan skapa *låsningar* av politisk eller annan art som är svåra att rätta till senare. Ett tydligt exempel är avregleringen av finansmarknaderna i Sverige. I efterhand står det tämligen klart att detta gjordes på fel sätt, vilket i kombination med makroekonomiska omständigheter tvingat staten till en allt större inblandning i banksystemet. Ett sådant misstag låser den politiska handlingsfriheten för mycket lång tid.

Trots att det svenska systemskiftet bara pågått en kortare tid kan man i studierna finna flera exempel på sådana låsningar. För att belysa riskerna för låsningar på längre sikt är det emellertid lämpligare att jämföra med andra länder. Där finns ett antal välkända hot av politiska låsningar eller irreversibla effekter som framöver kan bli relevanta för Sverige.

En låsning av politisk art är vanlig inom sjukvården t.ex. i USA och Tyskland. Båda dessa länder har privata sjukförsäkringssystem som, enligt de flesta experter och den allmänna opinionen, dras med betydande effektivitets-

problem. Ändå har otaliga reformförsök skjutits i sank av en effektiv läkarlobby. Hur framgångsrik denna läkarlobby har varit visas närmare i kapitel 4. En annan risk är att rehabilitering av vissa marginalgrupper försummas till den grad att de får svårt att ta sig ur en livsbana av brott, arbetslöshet eller bostadslöshet. En sådan utveckling kan ge irreversibla effekter inte bara för dessa människor själva utan även för deras barn och barnbarn. Ironiskt nog kan en sådan utveckling ske i Sverige till följd av politiska låsningar som medvetet byggts in i systemet. Ett huvudargument för den generella välfärdspolitiken var att generaliteten skulle bidra till att breda samhällsgrupper försvarade välfärdssystemen. När de offentliga utgifterna nu kommer under press, tenderar detta att skapa just den avsedda låsningen, men i fel riktning. Förmåner för breda grupper bibehålls i stor utsträckning, medan långsiktiga investeringar i de marginalgrupper, för vilka offentlig finansiering kan motiveras, riskerar att sänkas mest.

Att misslyckanden permanentas genom politiska bakslag och låsningar innebär att misstag kan orsaka betydande förluster för samhället. Ett ännu större problem är emellertid att många av misslyckandena orsakats av problem i den politiska processen, där förslagen har manglats fram. Man måste utgå ifrån att dessa problem också i framtiden kan orsaka misslyckanden och fiaskon. Detta förefaller särskilt oroande när hela socialförsäkrings-systemet och sjukvårdsfinansieringen skall göras om.

Varför görs undvikbara misstag?

De politiska och administrativa processer som leder till undvikbara misstag är i många fall likartade. De kan beskrivas som en två-stegsraket. Det första steget sker inom partierna. Det andra steget sker mellan partierna när de försöker komma överens.

De flesta reformer börjar som ideologiskt präglade, vaga önskemål inom ett eller flera partier. Typiskt för den misslyckade reformen är att tre faktorer samverkar: ofullständig information om vilka medel som fungerar

bäst, en eller flera aktiva intressegrupper som driver en viss lösning, samt att partiet har ett behov av att markera en ideologiskt linje. Dessa tre faktorer påverkar varandra. Ju bättre information som finns om vad som fungerar, desto svårare är det för en intressegrupp att driva sin linje, och desto mindre orsak finns det för partiet att driva en linje som stämmer med ideologin men är fel i sak.

Ett exempel på informationens påverkan är den ganska grundliga journalistiska bevakning som funnits av problem i samband med en snabb privatisering av statliga företag och affärsverk – t.ex. en för stor dränering av kapital från börser. Det har då också varit lätt att få enighet kring en långsiktig tidsplan för privatiseringen. I många kommuner däremot undersöks inte effekterna av privatisering av en viss verksamhet på samma sätt. Följden blir att kommunalpolitiker i många fall känt sig pressade att privatisera även när de vetat att kostnaderna för entreprenad skulle bli högre än i egen regi.

När ett parti som driver ett dåligt förslag har politisk majoritet är misslyckandet ett faktum. Med Wicksells ord illustreras ”tyranniet hos tillfälliga parlamentariska majoriteter”. När partiet inte har majoritet ligger förslaget latent i väntan på att en kompromiss med andra partier skall möjliggöra genomförandet. En sådan kompromiss kan mycket väl leda till ett bättre förslag. I bästa fall tvingas partier med var sitt ”ogenomtänkta” förslag till en grundlig utredning och diskussion som leder till en mycket bättre kompromiss.

För många misslyckade reformer är dock ett annat förlopp typiskt. Det kan beskrivas som två-stegsraketens andra steg. Vid någon tidpunkt identifieras möjligheten till en kompromiss mellan partier. Det blir då mycket bråttom att utnyttja möjligheten innan omständigheterna eller opinionsläget förändras. Viktiga inslag i reformen avgörs då i nattliga manglingar. Kravet att nå enighet får en dominerande roll. Samtidigt måste alla krafter användas till att sälja kompromisslösningen till allmänheten. Följden blir att utredningsarbetet kortsluts. Komplikationer och kritik sopas undan. Ofta finns också ett tryck att välja radikala lösningar snarare än mindre förbättringar, eftersom man är medveten om att det kan dröja många år innan ett nytt tillfälle yppar

sig att hitta en kompromiss och att mobilisera opinionen i frågan.

De två steg som ofta leder till ett misslyckande tydliggör också viktiga avvägningar i utformningen av den politiska processens spelregler. Ett system som ger svaga regeringar och många partier leder oftare till dåliga än till bra kompromisser, och i synnerhet till kompromisser som tenderar att öka de offentliga utgifterna. Den insikten har också lett till en debatt om möjligheten att införa element av ett majoritetsvals system, en längre mandatperiod, stramare budgetprocess och andra åtgärder som stärker en regerings möjlighet att genomdriva förslag utan att behöva kompromissa.

Å andra sidan leder ett system som ger starka regeringar oftare till problemet att dåliga förslag genomdrivs utan att regeringspartiet tvingas till kompromisser som ibland kan vara bättre än regeringspartiets eget förslag. I kapitel 3 visas att länder med starka regeringar faktiskt i genomsnitt har en betydligt lägre ekonomisk tillväxt, även om de samtidigt har en bättre förmåga att hålla ordning i statsfinanserna.

Detta visar att debatten i Sverige om behovet av att stärka regeringen har varit förenklad och vilseledande. Utmaningen är att hitta politiska spelregler som å ena sidan ger en regering styrkan att kunna avstå från dåliga kompromisser och att hålla ordning i statsfinanserna, men som å andra sidan förhindrar att regeringspartiet alltför lätt kan genomdriva ogenomtänkta förslag.

Slutsatser

De enskilda studierna utvecklar en lång rad detaljerade förslag som har bäring på de undersökta verksamheterna. Här sammanfattas de fem viktigaste slutsatserna.

1. Den politiska processen. I debatten förespråkas alltmer att regeringen stärks så att den lättare kan genomdriva impopulära beslut. Förslagen innebär ofta ett större inslag av majoritetsvals system, längre mandatperioder eller en stramare budgetprocess.

Analysen i kapitel 3 och i delstudierna visar att dessa åtgärder har mer komplicerade effekter än debatten ger sken av. Risken finns att politiska ansträngningar fokuseras på åtgärder som ger mindre effekt än väntat. En empirisk länderjämförelse visar att en stram budgetprocess inte har en statistiskt fastställbar effekt på ordningen i de offentliga finanserna, när hänsyn tas till regeringens styrka.⁴ Den mest sannolika tolkningen är att länder med majoritetsvals system ofta har starka regeringar och då använder en stram budgetprocess som ett medel att hålla utgifterna under kontroll. Det finns inga belägg för att en stram budgetprocess eller en längre mandatperiod ger lägre statsskuld, om den inte stöds av en stark regering.

Ett ännu viktigare problem som inte uppmärksammats är emellertid att länder med majoritetsvals system och starka regeringar i genomsnitt har betydligt lägre ekonomisk tillväxt än länder med ett mer proportionellt vals system och svagare regeringar. Länder, som t.ex. England, med en stark regering till följd av ett majoritetsvals system, har upplevt tvära kast mellan regeringar som har haft lätt att genomdriva ideologiskt grundade förslag. Det förvånar inte att den ekonomiska tillväxten då blir låg. Ett motsvarande fenomen visas också i studierna av svenska reformer i denna bok. Misslyckade reformer beror ibland på att partier genomdriver ideologiskt grundade, ogenomtänkta förslag.

Utmaningen är därför att hitta spelregler som ökar sannolikheten för bra kompromisser utan att regeringspartiet får oinskränkta befogenheter. I många förhandlingssituationer med liknande problem åstadkoms detta genom ett bindande skiljedomsförfarande.

Det skulle kunna fungera så, att regeringen kan lämna vissa förslag som har röstats ner av riksdagen till ett skiljedomsutskott som föreslår en bindande lösning. Till skillnad från ett majoritetsvals system garanterar skiljedomsutskottet att en överenskommelse alltid åstadkoms.

Genom ett skiljedomsutskott får regeringen ökade möjligheter framför allt när det gäller att driva igenom utgiftsbegränsningar mot riksdagens vilja.

⁴ Regeringens styrka mäts i termer av regeringars genomsnittliga varaktighet i ett land, d.v.s. hur många år en regering sitter utan att tvingas avgå.

Samtidigt ges en extra prövning av förslagen, vilket inte skulle ske i ett majoritetsvals-system där en regering, som ofta har stöd endast av en minoritet av befolkningen, kan driva genom sina förslag direkt.

En utformning av ett skiljedomsutskott diskuteras här enligt det tyska "Vermittlungsausschuss" som är ett skiljedomsutskott mellan de två tyska kamrarna. Utskottet anses regelbundet ha utarbetat kloka kompromisser och används allt oftare.

2. Offentliga utgifter. Ett av de största problemen för systemskiftets fortsatta förlopp är att det ännu inte frambringat en politiskt accepterad lösning för att radikalt sänka de offentliga utgifterna.

I stället genomförs nu offentliga nedskärningar i små steg genom ökade avgifter för offentliga tjänster och genom privatisering av vissa tjänster. Socialförsäkringsutbetalningar skärs ned bit för bit. Förslag om privatisering av socialförsäkringar finns också. Mot bakgrund av den exploderande statsskulden är sådana åtgärder oundvikliga. Den avgörande skillnaden ligger dock i hur de genomförs. Flera risker måste konfronteras.

En risk är att förslagen till förändringar för med sig sådana omfördelningseffekter att en politisk majoritet inte går med på en offensiv nedskärning.

En annan risk är att åtgärder införs som minskar effektiviteten i ekonomin, även om budgetunderskottet samtidigt kan bringas ned. Som ett exempel skulle en sänkning av ersättningsnivåer till en grundskyddsnivå som är lika för alla leda till en väsentlig ökning av skattekillen i socialförsäkringsavgifterna. Kopplingen mellan inbetalda avgifter och ersättningsnivåer försvagas nämligen.

En tredje risk är att en privatisering av socialförsäkringar lätt kan sluta i fiasko om erfarenheter från andra länder inte beaktas. Länder som Tyskland, USA m.fl. upplever stora effektivitetsproblem med sina privata socialförsäkringssystem.⁵ I Tyskland liksom i flera andra länder förbereds nu drastiska offentliga ingrepp i de privata systemen för att hejda kostnads-

⁵ Problemen beskrivs närmare i kapitel 4.

explosionen och minska effektivitetsproblemen.

Mot bakgrund av dessa risker finns en akut hotbild för Sverige. Om en privatisering genomförs på ett sätt som i andra länder visat sig fungera dåligt och där föranlett åtgärder i syfte att ändra eller avskaffa det privatiserade systemet därför att det inte fungerar⁶, kan man räkna med att problem också uppstår i Sverige. Samtidigt innebär de förväntade omfördelningseffekterna att snabba sänkningar av offentliga utgifter inte får politiskt stöd. "Lösningen" blir i stället att genomföra små sänkningar av offentliga utgifter bit för bit, t.ex. när en valutakris tvingar statsmakten till krisåtgärder. Så länge denna beslutsprocess pågår kommer Sveriges ekonomi att hållas i ett ständigt strypgrepp av för stora offentliga utgifter.

För att undvika denna hotbild måste två förutsättningar vara uppfyllda. Den *första* är att lära av andra länder för att undvika deras misstag, t.ex. vad gäller de privata socialförsäkringarna. Det *andra* är att omfördelningseffekterna av en reform måste kunna begränsas så att en tillräckligt stor sänkning av de offentliga utgifterna politiskt kan genomdrivas.

Dessa två förutsättningar bör vara uppfyllda samtidigt. Åtgärder som hjälper privata försäkringar att fungera effektivt har i allmänhet också en utjämnande effekt. I Tyskland t.ex. införs nu en obligatorisk riskkompensation mellan privata försäkringsbolag, vilket gör att vissa skillnader mellan risknivåerna hos olika försäkringskollektiv utjämnas. Därmed minskas det effektivitetsproblem i ett privat försäkringssystem som uppkommer när bolagen satsar stora resurser på att attrahera lågriskpersoner och göra sig av med högriskpersoner. Skillnader i risknivåer som beror på arbetsmiljön eller andra faktorer som människor eller företag kan påverka själva utjämnas dock inte.

Utifrån erfarenheterna i Tyskland och andra länder föreslås här sju principer som tillsammans löser både effektivitetsproblemen och i viss mån omfördelningsproblemen. Principerna sammanfattas i rutan nedan. De är

⁶ Att sådant är fullt möjligt visar regeringens förslag om nyföretagarlånen. Näringsminister Per Westerberg propagerade för lånen med huvudargumentet att "tyskarna är nöjda med systemet" samtidigt som västra Tyskland var på väg att avskaffa nyföretagarlånen.

tillämpliga på de vanligaste socialförsäkringarna, på socialbidragen, på sjukvårdsförsäkringen och även på andra offentliga utgifter för så kallade individuella nyttigheter.

Förslagen F och G ger de största bidragen till en effektivisering av systemet. De innebär att ett individuellt sparkonto införs, som hjälper människor att själva sköta omfördelningen av inkomst under sin livstid. En beräkning i kapitel 13, som är gjord för en rad socialförsäkringar, socialbidrag, sjukvårdsförsäkringar och barnomsorgskostnader, tyder på att skattekillen kan minskas motsvarande en skattesänkning på över 100 miljarder kronor om året. Förslaget om ett individuellt sparkonto är oberoende av de andra förslagen. Det kan lika väl införas inom ramen för ett offentligt försäkringssystem som inom ett privatiserat system.

Sju principer för effektiva socialförsäkringar

- A) En obligatorisk grundskyddsförsäkring införs som ger alla lika stor ersättning, något över socialbidragsnivån, i händelse av sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada o.s.v. All försäkring därutöver är valfri.
- B) Den valfria försäkringen tillhandahålls av försäkringskassan, men varje person har frihet att i stället anlita ett privat försäkringsbolag. Försäkringskassan måste dock vara självfinansierande. Privata bolag som försäkrar en person övertar också administrationen av grundskyddets utbetalning.
- C) Information om de samlade försäkringarna samlas centralt, t.ex. hos riksförsäkringsverket, och görs tillgänglig för försäkringsbolagen. Om en person har valfria försäkringar som ger högre utbetalning än 70 procent av senaste lönen, sänks ersättningen från den obligatoriska grundskyddsförsäkringen så att den samlade ersättningen inte överstiger 70 procent.
- D) Varje person har rätt att välja egen försäkring. Arbetsmarknadens parter får således inte förhandla om försäkringar som är bindande för alla.
- E) Försäkringsbolagen får inte avvisa någon kund som vill försäkra sig i bolaget till de villkor som erbjuds andra kunder. Samtidigt införs en riskkompensation mellan försäkringsbolagen. Den görs schablonmässigt beroende av ålders-, köns- och inkomstsammansättningen av bolagets försäkrade.

F) Försäkringskassan erbjuder en försäkring baserad på ett privat sparkonto. Ett månatligt sparande på 5 procent av lönen tillförs kontot upp till ett maximalt saldo, t.ex. 150 000 kr. När det maximala saldot nås behöver individen inte spara mer. Det sparade beloppet betalas ut vid pensionsåldern. Utbetalningar vid sjukdom, föräldraledighet o.s.v. tas från sparkontot. Sparkontot kan dras ner till ett minimibelopp på t.ex. minus 150 000 kr, d.v.s. ett lån. Därefter görs utbetalningar av försäkringskassan.

G) Sparkontot flyttas med när en person byter försäkringsbolag. Det blir således obligatoriskt för försäkringsbolagen att acceptera en medflyttning av en skuld eller ett tillgodohavande, när en person byter bolag.

3. Styrning av statlig verksamhet. Statens styrning av myndigheterna fungerar inte tillfredsställande idag. Många utredningar pekar särskilt ut regeringskansliet som flaskhals i styrningsprocessen. Förslagen som utvecklas i kapitlen 5, 9, 10 och 11 handlar därför om olika sätt att avlasta regeringskansliet i styrningsarbetet utan att ta ifrån regeringen möjligheten att sköta sin ägarroll. Ett förslag i den riktningen är att inrätta en i viss utsträckning oberoende "effektivitetsenhet" inom regeringskansliet som specialiserar sig på att bedöma kvaliteten i myndigheternas resultatredovisning, att utforma direktiven för myndigheternas resultatredovisning samt att påverka lagstiftningen, så att offentliga verksamheter blir mer utvärderingsbara. Ett annat förslag är att ge myndigheterna handlingskraftiga, icke-politiska styrelser som själva får tillsätta generaldirektör. En sådan styrelse övertar då vissa styrningsuppgifter, som t.ex. att konkretisera målen i de många fall där riksdag och regering inte gör det. I kapitel 11 behandlas särskilt de sociala mekanismer som avgör styrprocessens effektivitet. Det visas att sådana styrelser sannolikt kan öka myndigheternas initiativförmåga, förbättra informationsunderlaget i lednings- och styrgruppen samt minska konformiteten i myndigheternas ledningsgrupper.

4. Organisation av offentlig verksamhet. Trots att många offentliga verksamheter börjar resultatredovisa är redovisningen ofta mer eller mindre oanvändbar. Mål- och resultatstyrning misslyckas då. Problemet är att *organisationsformen gör verksamheten "icke utvärderingsbar"*. I kapitlen 5 och 10 ges en rad konkreta förslag på hur konsekvensansvar och därmed

utvärderingsbarhet kan införas. Bland annat föreslås att socialtjänsten, kriminalvården och den brottsförebyggande verksamheten görs efterfrågestyrd och därmed utvärderingsbar.

5. Teknik för privatisering, avreglering och decentralisering. Många misslyckade reformer har det gemensamt att informationshanteringsproblemen i ett privatiserat, avreglerat eller decentraliserat system inte beaktats tillräckligt. Ett exempel är taxiavregleringen som inte lyckats bra, bland annat därför att informationen om priser förblev ogenomtränglig för kunden och länsstyrelsen inte fick ta del av relevant information för licensgivning till taxiägare. En av slutsatserna är att regleringsmyndigheter för t.ex. telemarknaden eller finansmarknaden borde ha betydligt bättre möjligheter att skaffa information och offentliggöra den. En annan slutsats är att kommuner som privatiserar tenderar att förlora på privatiseringen om de inte regelbundet informerar sig om vad verksamheten skulle kosta i egen regi och använder det som utgångspunkt i anbudsförfaranden.

De resonemang som leder fram till dessa slutsatser utvecklas i de följande fem kapitlen. I kapitel 2 beskrivs bakgrunden till systemskiftet och vilka reformer som hittills har genomförts. Kapitel 3 analyserar problemen i den politiska processen. Kapitel 4 resonerar om strategier för att sänka offentliga utgifter. Kapitel 5 sammanfattar studiernas slutsatser vad gäller statens och kommunernas administration. Kapitel 6 sammanfattar de viktigaste erfarenheterna vad gäller teknik för privatisering, avreglering och decentralisering. Därefter följer de enskilda studierna i kapitlen 7 t.o.m. 13.

KAPITEL 2

Vad är systemskiftet: Perestrojka eller Potemkin-kulisser?

Under 1980-talet uppstod ett ökande gap mellan å ena sidan förväntningar som hade byggts upp om hur välfärdssamhället skulle fungera och å den andra hur det faktiskt fungerade. Skall man tro på opinionsundersökningar som genomfördes under 1970- och 1980-talen kulminerade detta i en förtroendekris för den offentliga sektorn.

Opinionssiffror måste naturligtvis tolkas med försiktighet. Det kan tänkas att den myndighetsfunktion som offentlig verksamhet ofta utövar skapar en i sig negativ inställning till verksamheten oavsett hur väl den fungerar. Tydligt är emellertid att förtroendet för offentlig verksamhet, vilket var högt under 1970-talet, dalade under 1980-talet.

Förtroendegapet bekräftas också av andra undersökningar som gav de tillfrågade möjlighet att välja mellan realistiska alternativ. Ett exempel är en Sifo-undersökning (Sifo, 1988) där slumpmässigt utvalda personer tillfrågades om de ansåg det vara bra med privata företag inom vården och barnomsorgen. En stor majoritet ville då tillåta privata daghem. Flera andra undersökningar redovisade liknande resultat.⁷

Den negativa inställningen till offentlig verksamhet gäller inte nödvändigtvis omfattningen av de tjänster som produceras eller finansieras offentligt. Flera undersökningar (t.ex. Hadenius 1986) visade till exempel att de flesta svenskar var nöjda med den rådande omfattningen av de offentliga tjänsterna eller ville ge det offentliga ökade resurser, även om detta skulle innebära mindre privat konsumtion. Missnöjet verkade snarare röra den

⁷ Till exempel SCB (1987:27, 1987:84), Sifo (1987:81, 1987:84, 1987:9, 1985:100, 1988:26).

offentliga verksamhetens prestationer. En del prestationsproblem uppmärksammades mycket, som t.ex. köerna inom sjukvården. Köerna var inte bara irriterande för den som drabbades. De skapade också orättvisor och minskade därför förtroendet för det generella välfärdssystemet. Resursstarka personer kunde undkomma köerna genom att t.ex. köpa privat sjukvård eller anlita privata dagmammor. Samma personer hade också vanligtvis större kontaktnät och insyn i det offentliga regelverket och därmed större möjligheter att påverka sin plats i kön.

Ett annat problem som uppmärksammades var det begränsade utrymmet för valfrihet och medborgarinflytande. En studie visar att en hög andel av befolkningen känner en vanmakt inför offentlig byråkrati, särskilt inom skolans och sjukvårdens områden, en vanmakt som de i mindre utsträckning kände på arbetsplatsen eller i kontakterna med privata företag (Maktutredningen, Petersson m.fl., 1989).

Ytterligare ett problem är dålig trivsel i arbetet inom offentlig verksamhet, med en hög personalomsättning som följd. Tecken fanns på att de fåtaliga privata arbetsgivarna inom vården lyckades bättre med att få personalen att trivas och stanna.⁸ Undersökningar visade också att en majoritet trodde att trivseln i arbetet är större inom den privata sektorn än inom den offentliga (t.ex. Sifo 1987:235).

Ett mer grundläggande problem är hur väl den offentliga sektorn lyckas nå de fördelningspolitiska målen. Trots en mycket snabb ökning av de fördelningspolitiskt motiverade utgifterna har enligt flera indikatorer fördelningspolitiken varit mindre framgångsrik under 1980-talet än tidigare: inkomstfördelningen – mätt t.ex. med gini-koefficienten – blev mer ojämn för förvärsarbetande. Antalet hemlösa och utslagna ungdomar ökade.

Det blev också uppenbart att dessa problem inte kunde lösas genom att det offentliga tillfördes mer resurser. Tvärtom insåg allt fler att uppgiften att finansiera de offentliga utgifterna till betydande del hade vältrats över på

⁸ Ett exempel på en undersökning som visar detta är "Kommunal verksamhet på nytt sätt" (BFR R46:1989). Där undersöks åtta förändringsprojekt. I de fall där en privat entreprenör tog över ansågs entreprenören ge personalen större spelrum, inflytande och ansvar än de hade under kommunal drift.

framtida generationer. De offentliga utgifterna nådde ca 62 procent av BNP 1990 och förutspås öka till 74 procent av BNP redan 1994 och detta endast på grund av redan beslutade reformer, demografiska förändringar och konjunkturnedgången.

Problemen har byggts upp under en längre tid. Parallellt med problemens växande omfattning ökade också det politiska trycket att reformera och ändra systemet. Det är därför svårt, och kanske onödigt, att bestämma ett exakt datum då systemskiftet började. I tabell 2.1 är de viktigaste reformerna sedan 1976 sammanställda. Det framgår tydligt att reformarbetet pågick hela tiden, men att den stora vågen av reformer initierades efter 1989.

Tabell 2.1 Systemskiftets reformer

Borgerlig regering 1976–1982:

- Vissa myndigheter bantas och tvåprocentaren införs.
- Vissa monopol avskaffas, t.ex. SJs resebyråer, ABAB, Statskonsult och Swedair. Comvik får tillstånd att upprätta ett mobiltelefonnät.
- Privat vård, omsorg och utbildning får en generösare behandling.
- Vissa avregleringar som t.ex. Friggeboden.
- Viss sänkning av marginalskatter.

Socialdemokratisk regering 1982–1989:

- Civildepartementet ges ett helhetsansvar för offentlig effektivisering.
- Staten avskaffar den reglerade befordringsgången och det statliga lönegradssystemet.
- Den ”nya budgetprocessen” för styrning av statliga myndigheter införs.
- Avregleringar inom telemarknaden, kreditmarknaden, valutamarknaden, teko-handeln.
- Skattereform med betydande marginalskattesänkningar.

Socialdemokratisk regering 1989–1991 och borgerlig regering 1991–1992:

- Avregleringar inom taxi, busstrafik, flyg, jordbruk, TV och radio.
- Privatisering av kommunala tjänster tillåts.
- Kommunala omorganisationer innebär avskaffandet av kommunalnämnder och många andra nämnder i ett flertal kommuner till förmån för beställar-utförarorganisation.
- Statsbidragsreformen.
- Landstingens ansvarsområde minskar genom Ädelreformen och landstingens framtid utreds.

- *Omstruktureringar av statliga verksamheter med uppsägningar:* Arbetslivscentrum, Civilbefälhavarna, Fiskeriverket, Försvarets rationaliseringsinstitut, försäkringsrätterna, Jordbruksverket, Konkurrensverket, Kriminalvårdsverket, länsbostadsnämnderna, länsstyrelserna, Länsstyrelsernas organisationsnämnd, Swedecorp, NUTEK, polisväsendet, Rättsmedicinalverket, Skatteförvaltningen, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens institut för personalutveckling, Statens råd för byggnadsforskning, tingsrätterna, Transportrådet, Universitets- och högskoleämbetet, Statens bakteriologiska laboratorium.
- *Planerade omstruktureringar eller sådana under utredning:* Fastighetsförvaltningsmyndighet, Domstolsverket, Försvarmaktens ledningsorganisation, Invandrarverket, myndighet för radio- och TV-sändningar, Nämnden för statens gruvegdomar, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Stabs- och servicemyndighet för lokalförsörjning, Statens arbetsmiljönämnd, Statens ungdomsråd, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet, Vägverket, Vägtrafikverket, Åklagarväsendet, Statskontoret.
- *Planerade bolagiseringar:* AMU-gruppen, Fastighetsförvaltningsbolag, Statens hundskola, Trafiksäkerhetsverket, Överstyrelsen för civil beredskap.

Affärsverken: Domänverket bolagiseras, Luftfartsverkets och Postverkets bolagiseringar utreds, Statens järnvägar bolagiseras delvis, Televerket bolagiseras delvis.

- Utredningar om socialförsäkringar.
- Nedskärningar i socialförsäkringarna enligt krispaketet hösten 1992.

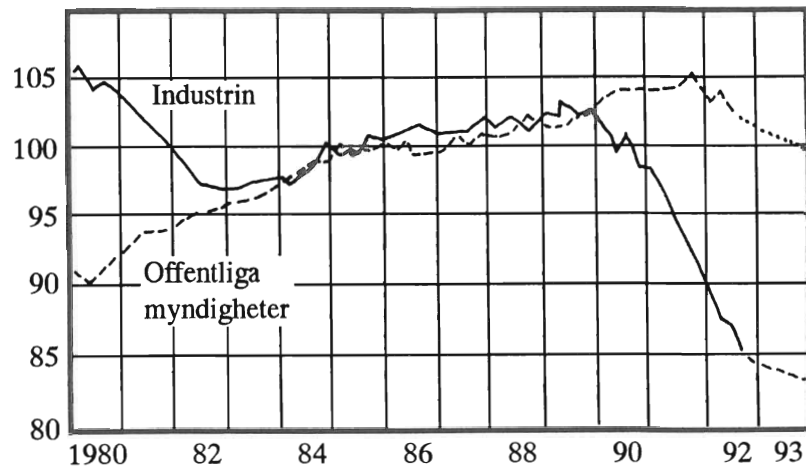
Under 1991 hade dessa åtgärder ingen effekt på offentlig sysselsättning. Först under 1992 redovisas en viss nedgång, som framgår av figur 2.1. Nedgången är dock blygsam jämfört med motsvarande nedgång i industrin. Under 1993 och 1994 väntas dock en större neddragning av offentligt anställda med ungefär 100 000 personer.

Under en tvåårsperiod från 1993 t.o.m. 1994 kommer antalet offentligt anställda att minska drastiskt. Ändå är neddragningen inte stor i förhållande till den som skett i det privata näringslivet. Andelen offentligt anställda av samtliga sysselsatta fortsätter därför att öka.

En summering av det som har skett hittills skulle då kunna vara följande. En rad reformer och neddragningar har genomförts som också för första gången på mycket länge leder till ett minskat antal offentligt anställda. Därutöver har en rad reformer genomförts, som har möjliggjort avreglering på flyg- och teleområdena samt privata verksamheter inom kommunal service.

Konsekvenserna av detta kan ännu inte observeras, men de kommer med all sannolikhet att leda till omvälvande förändringar i ekonomin och organisationen på respektive områden. Slutligen finns stora områden, särskilt transfereringssystemen, där mycket litet än så länge har förändrats, men där utredningar pågår.

Figur 2.1 Sysselsättningsutveckling för olika sektorer 1980—92 samt prognos för 1993. 1985=100



Källa: SCB och egna beräkningar.

KAPITEL 3

Problem i den politiska processen

Misslyckanden i reformprocessen har i vissa fall entydiga orsaker, som t.ex. att den entreprenör som anlätades gick i konkurs eller att de yttre förutsättningarna ändrades på ett oförutsebart sätt. Sådana fall hör till affärsmisstag som aldrig helt kan undvikas.

Situationen blir annorlunda när det gäller misstag som gjordes därför att kunskap som fanns inte beaktades. Sådana misstag är i princip *undvikbara* men sker ändå och orsakerna studeras i de fall som rapporteras i studierna i del II. Dessa fallbeskrivningar stämmer väl med den samhällsvetenskapliga forskningens resultat vad gäller den politiska beslutsprocessen. Slutligen diskuteras på grundval av länderjämförelser hur den politiska processen i Sverige kan reformeras, så att alla onödiga misstag undviks.

Det politiska beslutsfattandet sker vanligtvis i två led. Det första ledet sker *inom* partierna. Det andra ledet sker *mellan* partierna när de försöker komma överens. Misstagen i det första ledet bygger vanligtvis på tre faktorer. En vanlig faktor är att man inom partiet inte vet vilka medel som fungerar bäst. En annan faktor är att det finns en eller flera aktiva intressegrupper som driver olika lösningar. En tredje faktor som ofta spelar en roll är att partiet har ett behov av att markera en ideologisk linje. Kombinationen av dessa tre faktorer kan leda till att ett parti fastnar för ett "dåligt" förslag.

Det andra ledet där misstag görs är när partier försöker komma överens, med "dåliga" kompromisser som följd, t.ex. därför att två partier kommer överens om att stödja varandras "dåliga" förslag. En annan risk är att partierna inte kommer överens alls med följden att viktiga reformer uteblir.

En tredje möjlighet är emellertid att ett parti som har ett "dåligt"

förslag tvingas till en kompromiss, som kan leda till bättre beslut än när ett parti bestämmer själv.

Här illustreras mönstret med några exempel, som diskuteras mer utförligt i studierna. De första tre exemplen visar på problem *inom* partierna och det fjärde exemplet på en dålig kompromiss.

Exempel 1: Vissa kommunala privatiseringar

Misslyckandet: Verksamheten har blivit dyrare i stället för billigare.

Dålig information: Orsaken är ofta dålig kunskap om kontrakt och anbudsförfarande, samt otillräcklig uppföljning och kostnadsmätning så att det förblir oklart även i efterhand vad som fungerat. Tidigare erfarenheter beaktas inte.

Intressegrupp: Entreprenörsföretag.

Politisk markering: Behov att visa snabba privatiseringar.

Kommentar: Exemplet är intressant inte minst för att misslyckandet orsakas av samma mekanismer som länge verkat åt motsatt håll. Reformen förhindrades då av dålig information om möjliga effektivitetsvinster, den existerande verksamheten som intressegrupp, och en politisk markering att allt skulle förbli offentligt.

Exempel 2: Avreglering av taxi

Misslyckandet: Priserna är högre än på en effektiv marknad och fusket har ökat.

Dålig information: SPK gjorde en bristfällig analys före avregleringen. Erfarenheter från avregleringar i USA ignorerades.

Intressegrupp: Här finns egentligen tre intressegrupper. Före avregleringen trodde en del taxibolag felaktigt att avregleringen skulle kunna höja inkomsterna. Storstadsbor med långa väntetider pockade på en avreglering. Efter avregleringen ville SPK hålla fast vid sin ursprungliga rekommendation. Taxibolagen försöker minska antalet taxitillstånd. Kommuner bildar under tiden växlar i egen regi.

Politisk markering: Den socialdemokratiska regeringen hade ett behov av att visa avreglering och effektivisering på områden som inte rörde den offentliga sektorns kärnverksamhet.

Kommentar: Det som är slående med taxiavregleringen är dess likhet med kreditmarknadsavregleringen. Även denna påhejades av aktörerna själva, som trodde att de skulle få stora fördelar men som nu är tvingade att söka statens stöd efter att ha misslyckats med att hantera avregleringen.

Exempel 3: Den nya budgetprocessen för statens styrning av myndigheter

Misslyckandet: Resultatmått används inte. Hård kritik från riksdagen och andra mot regeringskansliets bristande styrning av myndigheter.

Dålig information: Den nya budgetprocessen drogs igång av en liten grupp tjänstemän, främst inom Civildepartementet. Kritik tystades och extern granskning hölls på ett minimum. Erfarenheter från programbudgetering och utländska reformer beaktades ej.

Intressegrupp: Myndigheter och regeringskansliet.

Politisk markering: Den socialdemokratiska regeringen ville markera att man gör en insats för att effektivisera.

Exempel 4: Löntagarfondernas avveckling

Misslyckandet: Riskkapitalbolaget och sparpremier dömdes från början ut av merparten ekonomer och riksdagsledamöter. Det infördes ändå som kompromiss för att få stöd i riksdagen för andra frågor.

Dålig information: Det fanns få empiriska studier av effekterna av riskkapitalbolag och sparpremier. De studier som fanns beaktades inte.

Intressegrupp: Storföretag som genom riskkapitalbolaget får tillbaka en del av sina löntagarfondsinsbetalningar.

Politisk markering: Politiska partier som ville markera att de gör någonting för småföretag och sparande.

Principer

Frågan varför undvikbara misstag sker inom den politiska processen har diskuterats utförligt inom samhällsvetenskaperna. Den diskussionen visar också på lösningar för att öka sannolikheten att uppnå bra kompromisser och

minska riskerna för dåliga kompromisser eller dåliga förslag som ett parti ensamt kan genomdriva.

Två av de mekanismer som leder till "dåliga" partilinjer har en grundlig förankring inom teoretisk och empirisk forskning. Den ena är att partier kan påverkas av intressegrupper (t.ex. Stigler 1971). Den andra är att partier kan ha motiv att driva en ideologiskt motiverad linje trots att det går mot egna och väljarnas intressen (t.ex. Downs 1957; Buchanan & Tullock 1962; Glazer & Grofman 1989). Ett parti som driver en ideologisk linje kan lätt förklara sin position för väljarna, medan ett parti som driver en mer differentierad politik kan få betydande problem att förklara sina ställningstaganden. Dessa ställningstaganden är också svårare att förutse för väljaren.

Båda dessa mekanismer påverkas naturligtvis av informationstillgången. En intressegrupp får svårare att påverka om motverkande information är väl spridd. Likaså är det mindre fördelaktigt att driva en ideologiskt motiverad linje om väljarna är väl medvetna om att förslagen inte är effektiva. I litteraturen negligeras inte informationens roll; men samtidigt framkommer inte heller riktigt dess enorma betydelse som policyvariabel.

Intressegruppspolitik och ideologiska markeringar inom partier är mycket svåra att påverka direkt genom lagstiftning. De flesta länder har någon form av begränsningar av donationer till partier eller har ett offentligt partistöd för att minska intressegruppers möjligheter att påverka genom mutor. Ändå är det naturligt och kanske till och med oundvikligt att partier i hög grad är beroende av intressegrupper eller t.o.m. i huvudsak består av en koalition av intressegrupper. Om detta är ett problem, är ett bättre och mer oberoende informationsflöde förmodligen den enda faktor som kan påverka den offentliga politiken så att problemet minskar.

Även problemets andra led, hur partier kommer överens, finns behandlat i teoretisk litteratur (t.ex. Farrel & Saloner 1985). Utgångspunkten är att en enkel majoritet ofta inte finns för ett visst förslag. En sådan situation kan uppstå när det finns två jämnstarka partier, men med större sannolikhet

uppstår den när det finns flera partier.⁹ I så fall kan två eller fler partier som kommer överens tillsammans uppnå en majoritet. Överenskommelser kan naturligtvis ske till priset av en kompromiss som inte gynnar samhället.

Även när partierna har ett klart intresse av att komma överens, vill de samtidigt föra en hård förhandling för att göra kompromissen så lik det egna förslaget som möjligt. För att uppnå detta måste ett parti ibland hålla på sin position och driva sin linje, även om därmed en överenskommelse i sin helhet hotas. Följden av att båda partier envisas är att en låsning inträffar. Sådana situationer i svensk politik har beskrivits av Lewin (1984). En låsning kan innebära att man aldrig fattar viktiga beslut trots att partierna är överens om behovet av åtgärder.

Risken att inte finna en kompromiss ökar ännu mer när partier inte har ett klart intresse av att komma överens. Ibland kan det t.ex. vara viktigare att inför väljarna markera en linje än att åstadkomma en fördelaktig kompromiss. Ett exempel är att moderaterna ansåg att skattereformen i och för sig utgjorde en förbättring men ändå vägrade delta i reformarbetet för att markera att man stod för en större skattesänkning än den som kom till uttryck i skattereformen.

Att öka inslaget av majoritetsval skulle minska sannolikheten att den beskrivna låsningen uppstår. Om det bara finns två partier är möjligheten att de är lika stora obetydlig. En majoritetsvalsprincip garanterar emellertid inte att bara två partier uppstår. Finns flera partier i parlamentet kan ändå dödlägen uppstå i förhandlingar.

Nackdelarna med majoritetsval och andra åtgärder för att öka regeringens handlingsförmåga är att befolkningen inte är lika väl representerad, och att det är en större risk att regeringspartiet driver igenom ett dåligt beslut eller ett beslut som gynnar en mindre grupp i samhället på bekostnad av övriga. Detta förhindras inte nödvändigtvis av att det regerande partiet riskerar att förlora nästa val. En låsning kan mycket väl ske, där majoritetsvalsprincipen förhindrar uppkomsten av nya partier och befolkningen vet att det andra partiet skulle göra likadant för att gynna sina intressegrupper. Ett

⁹ En vanlig situation är att flera partier inte kan komma överens enligt den berömda väljarparadoxon.

majoritetsvals-system minskar således något risken för dödlägen och ”dåliga” kompromisser men till priset av en ökad risk för ”dåliga” beslut av enskilda partier.

Teoretiskt finns två andra sätt att bryta dödlägen och förhindra dåliga kompromisser än genom majoritetsvalprincipen. Det ena är att öka kostnaden för dödlägen. Det är vad som hände under valutakrisen i september 1992. Kostnaden för ett misslyckande av förhandlingen om ett minskat budgetunderskott steg drastiskt. I det läget kunde regeringen och oppositionen kompromissa om en lösning.

Att vänta tills kostnaderna av att enas ökar så drastiskt medför emellertid att ett misslyckande åsamkar landet bestående men. I viss mån är strävan att göra Riksbanken mer oberoende och att hålla fast vid växelkursen ett uttryck för den strategin. En expansiv finanspolitik hotar att bli dyr, när en oberoende riksbank som motåtgärd kan höja räntan. Den fasta växelkursen skapar arbetslöshet när löneökningarna blir för stora.

Ett alternativ till att höja de kostnader som följer av att inte komma överens är medling, med eller utan tvång. Teoretiskt kan en medling utan tvång öka chansen att komma överens och därmed minska risken för att dödlägen skall uppstå. En tvångsförlikning, eller ett skiljedomsförfarande, åstadkommer däremot alltid en överenskommelse. En sidoeffekt av ett skiljedomsförfarande är också att det underlättar för partierna att markera sin ideologi och samtidigt gå med på en kompromiss. De behöver inte som nu ena dagen försvara sin linje och andra dagen försvara kompromissen.

Den avgörande frågan för utformningen av ett skiljedomssystem är i vilken mån en skiljedomare väljer bra kompromisser. Även om man har en skiljedomare som väljer dåliga lösningar kan emellertid läget förbättras, därför att partierna får ett starkare motiv att komma överens.

Erfarenhet från andra länder

Länderjämförelser används ofta som stöd för argumentet att ett majoritetsvalsystem skulle vara överlägset ett proportionellt system.

En mer systematisk analys ger emellertid en annan bild. Grilli, Masciandaro och Tabellini (1991) har t.ex. korrelerat valsystemet med uppbyggnaden av statsskulden (netto) under en tjugoårsperiod (1970–1990). Vid ett första ögonkast verkar detta ge starkt stöd för tesen att proportionella valsystem är dåliga på att hålla offentliga finanser i schack.¹⁰

Analysen visar emellertid att sambandet är mer komplicerat. Både proportionella system och majoritetsvals system visar en stor variation i en annan variabel, nämligen regeringars varaktighet. Varaktigheten är mätt som det antal år en regering i genomsnitt sitter kvar. En regering som ofta faller, som den italienska, har t.ex. kort varaktighet. Varaktigheten är kortare i länder som har ett proportionellt system. Men den bestäms också av regler och institutioner som gör det möjligt att lösa konflikter mellan partier, eller inom det regerande partiet, utan att regeringen faller.

Regressionsanalyser visar att det enbart är varaktigheten som förklarar uppbyggnaden av statsskulden, medan typ av vals system har en koefficient nära noll som dessutom är insignifikant. Detta måste tolkas så att ett proportionellt system med lång varaktighet inte leder till en större uppbyggnad av statsskulden än ett majoritetsvals system med samma varaktighet. Figur 3.1 visar sambandet mellan varaktighet och uppbyggnad av statsskulden.¹¹

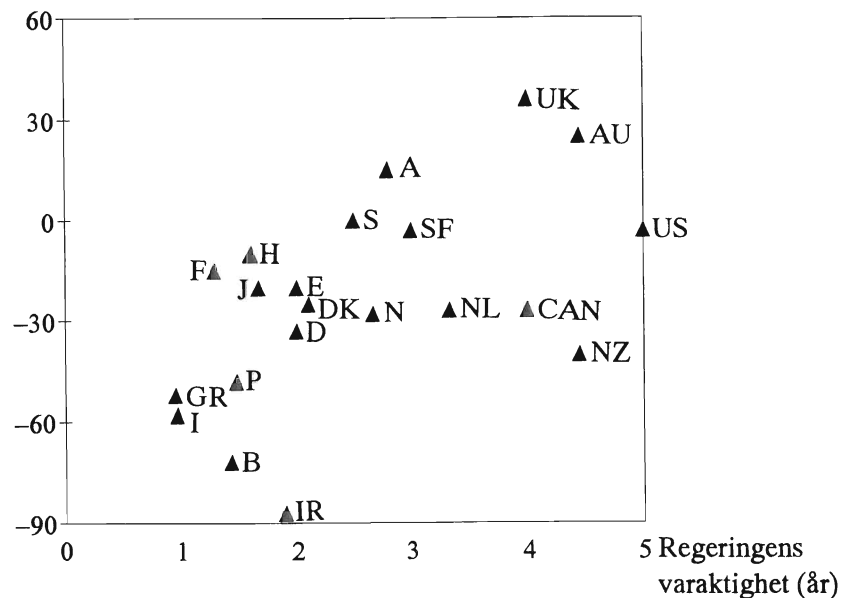
En hypotes som senast har framförts av Per Molander (ESO, Ds 1992:126) är att stramhet i budgetprocessen till stor del avgör hur stora budgetunderskotten blir. En stramare budgetprocess innebär bland annat att regeringen tidigt fastställer ett tak för de totala utgifterna och att riksdagsledamöternas förslagsrätt inskränks. Ett mått på budgetprocessens stramhet har utvecklats av von Hagen (1992) som tar hänsyn till ett fyrtiotal egenskaper hos budgetprocessen. Det visar sig att länder med en stramare budgetprocess har en avsevärt mindre uppbyggnad av statsskulden.

¹⁰ Motsvarande samband visas av Jensevik (1991) i en fallstudie av Uppsala kommun.

¹¹ Figuren bygger på data från en studie av Grilli m.fl. (1991). En viss utvidgning har dock gjorts. I den ovannämnda studien är av sju länder med proportionella vals system två nytillkomna, Grekland och Spanien. De skandinaviska systemen representeras endast av Danmark. Vi gör således en utökning med Sverige, Norge och Finland för att få resultat som kan vara mer relevanta för Sverige.

Figur 3.1 Sambandet mellan regeringens varaktighet och förändringar i statsskulden i olika länder (netto)

Förändringen av statsskulden
i procent av BNP 1970—90



Eftersom både regeringars varaktighet och budgetprocessens stramhet är starkt korrelerade med länders statsskuld uppstår frågan hur orsakssambandet ser ut. Det skulle för det första kunna vara så att båda faktorerna har en av varandra oberoende effekt på statsskulden. En annan möjlighet är att en stram budgetprocess minskar de ekonomiska problemen och därför ökar regeringars styrka och förmåga att sitta kvar längre. En tredje möjlighet är att en stram budgetprocess enbart har effekt när den backas upp av en stark regering.

Regressionsanalysen i tabell 3.1 av förändringen i statsskulden över både regeringars varaktighet och stramheten i budgetprocessen visar att stramhet i budgetprocessen inte längre har en signifikant effekt. Detta tyder på att det tredje orsakssambandet är det mest sannolika.

Tabell 3.1 Regressioner av förändring i statsskulden (netto) 1970–1990, regeringars varaktighet och stramheten i budgetprocessen

Variabler	Regression 1 utan regeringens varaktighet	Regression 2 med regeringens varaktighet
Konstant	-80,35	-103,5
Regeringens varaktighet (x 100)	–	0,208* (0,08)
Strukturindex för stram budgetprocess	1,14** (0,59)	0,688 (0,51)

Standardavvikelse anges i paranteserna.

* Signifikant på 5% nivå.

** Signifikant på 10% nivå.

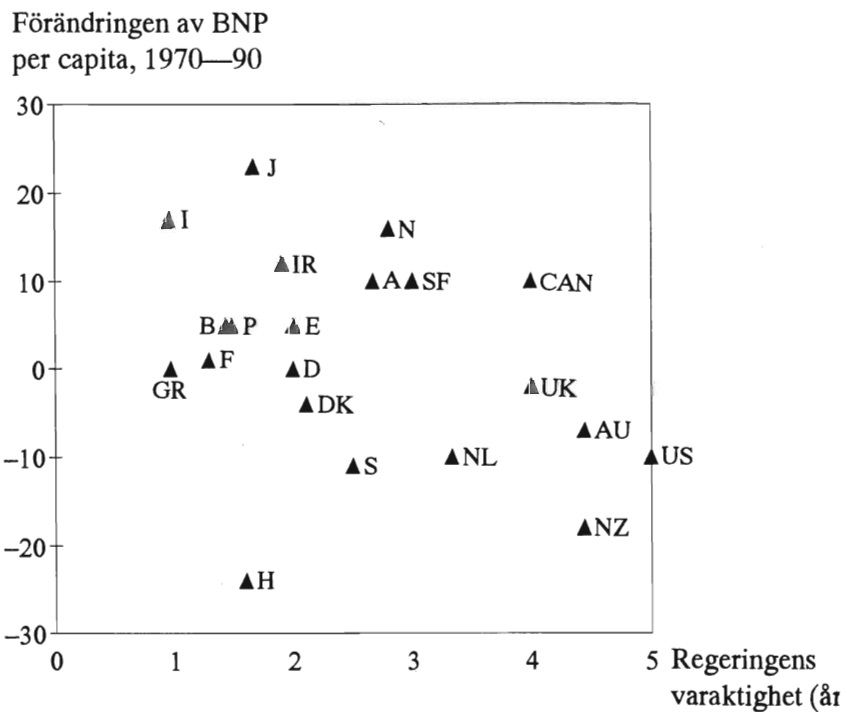
Slutsatsen av analysen är att en stram budgetprocess mycket väl kan behövas. Dess oberoende effekt på statsskulden torde dock vara mycket mindre än vad som har gjorts gällande, om den inte kopplas till åtgärder som ger regeringen styrka att backa upp budgetprocessen. Risken finns att stor politisk energi satsas enbart på att införa en stramare budgetprocess, som sedan får ett mycket mindre genomslag än väntat.

Effekten av längre mandatperioder kan inte testas på samma sätt, eftersom mycket få europeiska länder har en annan längd på mandatperioden än fyra år (för första kammaren). Bland de få undantagen är – förutom Sverige – Frankrike (fem år) och Italien (fem år). Frankrike är ett land med en ovanligt gynnsam utveckling av statsskulden, medan Italien är ett land med en ogynnsam utveckling. Frankrike har ett mycket starkt presidentämbete, medan Italien är en proportionell demokrati. Båda har dock regeringar med kort varaktighet.

Effekten av en längre valperiod kan således inte beläggas empiriskt. Principiellt finns dock möjligheten att en längre mandatperiod minskar regeringens varaktighet. En längre mandatperiod gör det mer intressant för oppositionspartier att försöka fälla regeringen och åstadkomma ett nyval.

Om enskilda partier har en tendens att driva igenom ogenomtänkta, ideologiskt präglade förslag, blir det intressant att studera hur sambandet mellan regeringars varaktighet och den ekonomiska tillväxten ser ut. Ekonomisk tillväxt blir då ett mått på hur kloka och stabila de politiska besluten har varit. Figur 3.2 visar att de länder vars regeringar har mycket lång varaktighet tenderar att ha låg tillväxt.¹² En statistisk analys visar också att sambandet är signifikant.¹³

Figur 3.2 Sambandet mellan regeringens varaktighet och förändringar av BNP per capita (i termer av PPP som procent av OECD-genomsnitt) i olika länder



¹² Olika korrigeringar har prövats för att kontrollera för den ökande statsskuldens effekt på tillväxten av BNP. Detta ändrar emellertid inte resultatet.

¹³ Det finns studier som till synes visar på det motsatta sambandet, nämligen att ostabila regeringar ger lägre tillväxt. Dessa resultat beror dock på att studierna inkluderat många länder, där regeringar störtas genom militärkupper. Resultaten är därför inte relevanta för en diskussion om systemen i etablerade demokratier.

Orsakssambandet som antyds i figur 3.2 låter sig inte utan vidare förklaras. En sannolik hypotes är dock att det speglar problemet att ett land som ger den sittande regeringen för stor makt att genomdriva sina ståndpunkter, kommer att utsättas för stora kast och större misstag i beslutsfattandet än andra länder. Ett exempel är England, där tidvis har bedrivits en politik mycket mer till vänster och tidvis mycket mer till höger än i andra europeiska länder, i båda fallen med regeringar som haft stöd endast av en minoritet av befolkningen. Andra exempel på detta är Nya Zeeland och Australien.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras. Den empiriska underbyggnaden för de testade hypoteserna är svag, eftersom få observationer finns att tillgå. Givet den reservationen kan sägas att proportionella valsystem i genomsnitt har kortare varaktighet och större uppbyggnad av statsskulden än majoritetsvals-system. En stramare budgetprocess kommer till sin rätt först med en stark regering. Ökade inslag av majoritetsvals-system leder dock i genomsnitt till minskad ekonomisk tillväxt. Den optimala beslutsprocessen bör därför sökas i system som undviker såväl det renodlade proportionella systemets instabilitet som bristen på motvikter – så kallade checks and balances – i ett renodlat majoritetsvals-system.

Lösningar

Utmaningen ligger i att hitta spelregler som ökar sannolikheten för bra kompromisser. En slutsats från den principiella diskussionen är, att chansen att åstadkomma bra kompromisser genom bindande skiljedomsförfarande kan öka i många förhandlingssituationer.

En ökad användning av skiljedomsprincipen skulle kunna vara att man bildar ett skiljedomsutskott som i vissa frågor medlar mellan regering och riksdag. En regering kan då lämna förslag, som röstas ner av riksdagen, till skiljedomsutskottet, vars uppgift är att föreslå en bindande lösning.

För en minoritetsregering innebär detta att dess överlevnad inte ifrågasätts varje gång den lägger en proposition som riksdagen röstar ner.

Därmed löses det tidigare konstaterade huvudproblemet med proportionella valsystem, nämligen att regeringar har kort varaktighet.

Till skillnad från ett majoritetsvalsystem garanterar skiljedomsutskottet att en överenskommelse nås i varje enskilt fall. Genom skiljedomsutskottet får regeringens förslag dessutom en extra prövning, vilket inte sker i ett majoritetsvalsystem där en regering, som ofta har stöd endast av en minoritet av befolkningen, kan driva igenom sina förslag direkt.

Ett skiljedomsutskott kan också genom sin blotta existens öka sannolikheten att nå en överenskommelse. När regering eller riksdag misstänker att skiljedomsutskottet inte kommer att gå på deras linje har de starka motiv att kompromissa med den andra parten för att förhindra att skiljedomsutskottet åberopas. Å andra sidan finns större motiv att åberopa skiljedomsutskottet, när parterna tror att detta kan leda till en bra lösning.

För en flerpartiregering är problemet ofta att en överenskommelse mellan regeringspartierna är svår att nå. Risken att ett parti hoppar av hotar ständigt regeringens stabilitet. Även i den situationen minskar skiljedomsutskottet risken för ett regeringssammanbrott. I dagens system kan ett parti som regerar tillsammans med andra, ofta genom att hoppa av förhindra att regeringen lägger ett förslag. Enbart hotet att hoppa av kan tvinga de andra partierna att vara till lags.

I ett system med skiljedomsutskott måste ett parti som hoppar av räkna med att de andra partierna fortsätter att regera och lämnar det kontroversiella förslaget till skiljedomsutskottet. Om skiljedomsutskottet antar förslaget har det avhoppade partiet inte vunnit någonting. På så sätt är det mycket mindre verkningsfullt för ett parti att hoppa av och därmed är också hotet att hoppa av mindre trovärdigt. Stabiliteten ökar därför i en flerpartiregering samtidigt som enskilda partier får minskade möjligheter att tillgodose särintressen genom hotet att hoppa av.

Skiljedomsutskottets utformning föreslås här följa det tyska "Vermittlungsausschuss" som är ett skiljedomsutskott mellan de två tyska kamrarna.

Tysklands "Vermittlungsausschuss": Exempel på ett skiljedomsförfarande i den politiska processen

De flesta demokratier med två kamrar har, för att bevara legislativens handlingskraft, ett skiljedomsförfarande inskrivet i författningen.

I Tyskland har "Bundesrat", andra kammaren, vittgående möjligheter att lägga veto mot förslag från "Bundestag", såväl som att komma med egna förslag. Redan två veckor efter ett sådant veto kan Bundesrat kräva att en skiljedomskommitté, Vermittlungsausschuss, träder i funktion, såvida inte Bundestag har svarat med en acceptabel kompromiss.

Vermittlungsausschuss är sammansatt av delstaternas ministerpresidenter och representanter för Bundestag. Medlemmar i Vermittlungsausschuss får inte bytas ut på grund av enskilda ställningstaganden. De behöver inte följa sina partiers eller delstaternas positioner och de arbetar under strikt sekretess.

Vermittlungsausschuss får föreslå kompromisser, men också helt nya lösningar på konflikten. Dess beslut är bindande.

I en svensk variant skulle ett skiljedomsutskott vara sammansatt av representanter för regering, riksdag och kanske några externa personer från en lämplig instans.

KAPITEL 4

De offentliga utgifterna: Systemskiftets akilleshäl

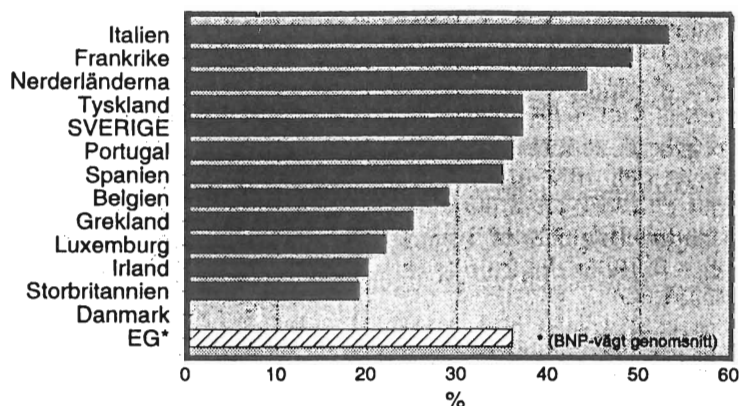
Före valutakrisen hösten 1992 hade systemskiftet som helhet knappast lett till några offentliga besparingar. Räknas effekterna av misstagen vid kreditmarknadsavregleringen in, blir nettoeffekten på de offentliga utgifterna förmodligen negativ.

Under 1993 och 1994 kommer krispaketen att ge större besparingar. Likaså tvingas kommunerna att anpassa sina utgifter till minskade skatteintäkter. Ett stort underskott i de statliga finanserna väntas dock kvarstå även efter besparingar och en eventuell konjunkturuppgång. Detta strukturella underskott beräknas till mellan 50 och 100 miljarder per år. Den ofrånkomliga utvägen är ytterligare mycket kraftiga nedskärningar av offentliga utgifter, ökade avgifter och privatiseringar. Dessa förändringar för samtidigt med sig så många omfördelningseffekter att det kan bli politiskt omöjligt att driva en sänkning av de offentliga utgifterna offensivt. I stället sker nedskärningar defensivt i små portioner, allteftersom de drivs fram av valutakriser eller andra tvingande skäl. Inte ens en optimist väntar sig i dag att det offentliga budgetunderskottet kan avvecklas de närmaste åren. En sänkning av skattetrycket förefaller avlägsen.

De mest aktuella förslagen till en offensiv sänkning av offentliga utgifter inriktar sig i stället på en privatisering av stora delar av socialförsäkringssystemet. Ett exempel är Isakssons (1992) förslag att utbetalningar från det offentliga socialförsäkringssystemet skall begränsas till ett lågt grundskydd, lika för alla. Övrigt försäkringsskydd tvingas människor då skaffa från privata försäkringsbolag.

Tanken med detta är att en privatisering tvingar människor att själva direkt betala de faktiska kostnaderna för det önskade försäkringsskyddet. Därmed finns inte längre motiv att kräva ständigt utökade förmåner. I ett EG-perspektiv är våra arbetsgivaravgifter visserligen inte ovanligt höga. Detta visas i figur 4.1. Den stora skillnaden mot många andra länder är emellertid att den svenska staten i stor omfattning tvingas skjuta till allmänna skattemedel till försäkringarna för att kunna uppfylla de krav som ställs. En koppling mellan inbetalningar och förmåner skulle således avlasta statskassan enormt.

Figur 4.1 Arbetsgivaravgifter i EG-länderna



Källa: Finansdepartementet, Finanstidningen 21—23 mars 1992.

I den svenska debatten har idén om privata socialförsäkringar målat upp som en mycket enkel princip, lika enkel som t.ex. privata bilförsäkringar. Erfarenheter från andra länder visar emellertid att privata socialförsäkringar är mycket känsliga för olika typer av både politiska misslyckanden och marknadsmisslyckanden. Flera länder som prövat privata system är nu på väg mot drastiska offentliga ingrepp sedan de tvingats konstatera att problemen med de privata systemen har lett till stora samhällsförluster.

Det finns således en akut hotbild för Sverige. En enögd inhemsk debatt kan leda till att privatiseringen av socialförsäkringarna genomförs slarvigt, t.ex. genom att ett system införs, som andra länder är på väg att avskaffa därför att det lett till stora samhällsförluster. Parallellen med kreditmarknadsavregleringen är tankeväckande. Man riskerar att snabbt fastna för en enkel princip, att nonchalera i och för sig kända komplikationer och att därmed bädda för ett fiasko.

Risker med privata socialförsäkringar

Länder med privata socialförsäkringssystem har erfarenhet av fem olika typer av problem. Socialförsäkringssystemen tolkas här i bred bemärkelse, d.v.s. inklusive socialbidrag och sjukvårdsförsäkring.

Det *första* problemet har sin grund i att vissa socialförsäkringar måste göras obligatoriska. Till dessa hör ett grundskydd för att garantera en minimilevnadsstandard och en viss sjukvårdsförsäkring. Även arbetsskadeförsäkringen görs oftast obligatorisk för att säkerställa att företag med riskabla arbetsplatser själva bär kostnaden för detta.

En obligatorisk försäkring blir meningslös, om inte omfattningen regleras strikt. Det visar sig i andra länder att en sådan reglering av försäkringens omfattning är lika känslig för politiska påtryckningar som omfattningen av en offentlig försäkring. Detta illustreras av arbetsskadeförsäkringen i Kalifornien som beskrivs i rutan nedan.

Exemplet illustrerar dessutom problemet att privata försäkringssystem ofta för med sig mycket höga administrationskostnader. I Kalifornien står administrationskostnaderna för en tredjedel av försäkringarnas totala utbetalning, d.v.s. mer än dubbelt så höga kostnader som i det svenska systemet.

Arbetskadeförsäkring i Kalifornien

År 1992 betalade 600 000 arbetsgivare 11,5 miljarder USD i obligatoriska arbetskadeförsäkringspremier för att täcka 12 miljoner anställda. Detta innebär 47 cent för varje dollar i löneutbetalning. Utbetalningarna är 336 dollar per vecka för en helt arbetsförmögen anställd.

För varje krona som betalas ut i kompensation får den arbetsförmögne 30 öre, läkaren eller sjukhuset får 43 öre och försäkringsbolaget behåller 27 öre i vinst och kostnader. Alla parter betalar dock ur sina ersättningar stora advokatkostnader. Tre av fyra försäkringsmål överklagas. Totalt kostar advokaterna 1 miljard, att jämföra med 11,5 miljarder i försäkringsavgifter. Tillsammans innebär detta att administrationskostnaderna motsvarar ungefär 33 öre, eller en tredjedel av utbetalningen.

Eftersom försäkringen är obligatorisk, har lagstiftaren tvingats reglera omfattningen av försäkringen. Omfattningen har bestämts så att även diffusa skäl accepteras. Mental stress som leder till emotionell instabilitet anges numera av 10 000 försäkringsmålsägare om året och antalet ökar snabbt. Mental stress accepteras som arbetsskada även om den endast till 10 procent anses ha orsakats av arbetet.

Ersättningar till läkare och advokater ger dessa ett särskilt motiv att skapa arbetsskadefall. Ett antal bedrägerihärvor – så kallade stress-mill millionaires – har uppdagats.

Det *andra* problemet beror på att de privata socialförsäkringarna ofta blir föremål för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. I flera länder har fackföreningar aktivt drivit en utbyggnad av försäkringsförmåner och en sänkning av självrisk. I det tyska systemet med privata sjuk- och arbetskadeförsäkringar bestäms t.ex. försäkringsvillkoren av en kombination av lagstiftning och förhandlade tilläggsförmåner. Följden av detta är ett system med mycket låg självrisk. Karensdagar finns inte, sjukpenningen är 100 procent av lönen under 6 veckor och för många anställda längre än sex veckor.

Det *tredje* problemet är att rena marknadsmisslyckanden i försäkringsmarknaden kan förhindra att försäkringsbolagen beter sig på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. För de tyska sjukförsäkringsbolagen sammanfattas marknadsmisslyckandena i rutan nedan. Sjukförsäkringsbolagen betalar både sjukpenning (efter den sjätte veckan) och sjukvård.

Problem i det tyska sjukförsäkringssystemet

- Självrisiker är allmänt låga i det tyska systemet. Det är mycket svårt för kunden att jämföra pris/prestandaförhållandet mellan olika försäkringsbolag. Låga självrisiker och andra förmåner har därmed blivit ett säljargument för privata försäkringsbolag, vilket verkar väga tyngre än kostnadsfördelar.
 - I Tyskland finns nu 1 700 sjukförsäkringsbolag beroende på en snabb avknoppning. Grupper med lägre risk bryter sig hela tiden ur existerande bolag och bildar eget. Som en följd varierar avgifter för sjukförsäkringen (sjukvård och sjukpenning) mellan 6,5 och 17 procent av lönen. Valfrihet mellan försäkringsbolag finns i praktiken endast för friska höginkomsttagare.
 - Kostnadsnivån för sjukvården höjs mycket snabbare än inflationen ökar. Läkare får fakturera per tjänst och får behandla så mycket de vill. Som en följd ökar sjukvårdskostnaderna med antal läkare. Omkring 20 procent av sjukvårdskostnaderna anses bestå av fusk eller överbehandling.
 - Läkare utför mycket sällan profylaktisk behandling. Detta har t.ex. lett till att västra Tyskland har Västeuropas sämsta tandhälsa och dyraste tandvård. Tandhälsan i östra Tyskland, som varit mycket bättre, väntas degenerera till västtysk nivå.
-

Till följd av problemen i det tyska systemet har regeringen och oppositionen nu kommit överens om mycket drastiska offentliga ingrepp. Ett riskkompensationssystem införs som skall utjämna premierna till sjukkassorna. Kompensationsnivåerna baseras på varje försäkringskollektivs ålder, kön, antal minderåriga och lönestrukturen. Därmed utjämnas demografiska skillnader mellan försäkringskollektiven, men inte skillnader beroende på t.ex. yrkesrisker. Samtidigt införs en hård reglering av kassornas utbetalningar till läkare och sjukhus. Försäkringskassorna måste i framtiden också acceptera alla som vill försäkra sig i kassan.

Samtidigt görs den så kallade "Pflegeversicherung" om. Grundskydd och pension räcker för de flesta människorna inte till för att betala boendekostnader i servicehem eller äldrehem. Det finns privata försäkringar som kan tecknas och det finns en plikt för barn och barnbarn att bistå finansiellt. Den nu regerande kristdemokratiska-liberala koalitionen anser emellertid att

systemet fungerar så dåligt att det måste ersättas med antingen ett offentligt system eller ett privat obligatoriskt system, som även innehåller en omfördelning till dem som inte kunnat betala fulla premier. Omfördelningen innebär att försäkringen inte blir aktuariemässig.

Det *fjärde* problemet är att privata försäkringar också kan skapa betydande skattekilor och felaktiga incitament för kunderna. En så enkel försäkring som den privata bilförsäkringen skapar t.ex. ett betydande problem med fingerade stölder och olyckor. Systemet ger inte heller bilägare och bilföretag incitament att investera i stöldskyddsutrustning. På samma sätt motiverar privata socialförsäkringar individen att teckna en hög försäkring och sedan överutnyttja den. Ett annat exempel är att man i flera länder med privata försäkringar bestämmer premierna som en procentandel av lönen upp till ett visst tak. Precis som i en offentlig försäkring skapas då motiv att arbeta mindre och/eller att arbeta svart. I kapitel 13 visas att privata försäkringsbolag vanligtvis är förhindrade att erbjuda kunden försäkringar kombinerade med ett sparkonto, som till stor del skulle lösa dessa problem.

Det *femte* problemet i samband med privata försäkringsbolag är att lobbygrupper uppstår som förhindrar att systemfel rättas till. Detta problem behöver inte vara större med privata än med offentliga försäkringsbolag, men det är viktigt att ta hänsyn till att problemet inte försvinner när systemet privatiseras. I rutan nedan visas hur privata sjukvårdsförsäkringssystem har gett läkare en stark roll, som de har utnyttjat för egen vinning, och där alla systemändringar motarbetas framgångsrikt av deras lobbygrupper.

Politisk låsning i sjukvårdsfrågan

I både USA och Tyskland ökar sjukvårdskostnaderna kraftigt från en redan mycket hög nivå. De flesta experter är eniga om att huvudproblemet är ett marknadsmisslyckande på försäkringsmarknaden. De många konkurrerande

sjukförsäkringsbolagen befinner sig i en svag position gentemot läkarna och tvingas därför gå med på de ersättningar som läkarna kräver.

Dessa ersättningstaxor medför ofta svaga incitament att bedriva profylaktisk vård och starka incitament att genomföra dyra operationer.

Det intressanta med dessa exempel är att det trots en bred enighet om problemets art uppstått en politisk låsning som under lång tid förhindrat förändringar. I Tyskland utarbetas nu den tredje sjukvårdsreformen på sex år. Varje gång börjar det med en insiktsfull problemanalys och med reformförslag. Efter påtryckningar från läkarförbundet och efter politiska kompromisser består det färdiga förslaget i allmänhet av kosmetiska förändringar samt en höjning av patientavgifterna. Detta fenomen är direkt relaterat till läkarnas inkomster i förhållande till genomsnittsinkomsten, vilket är ett uttryck för läkarnas förhandlingsstyrka. Tabell 4.1 visar sambandet mellan läkarnas relativinkomster och sjukvårdssystem.

Tabell 4.1 Sambandet mellan sjukvårdssystem och läkarnas relativa löner

Land	Läkarinkomst relaterad till genomsnittsinkomst	Konkurrerande försäkringsbolag	Huvudsaklig betalning per tjänst	Antal läkare per 1 000 invånare
USA	5,12	Ja	Ja	1,9
Tyskland (V)	4,28	Ja	Ja	2,4
Kanada	3,47	Nej	Ja	1,9
Frankrike	3,27	Nej	Ja	2,2
Danmark	2,01	Nej	Nej	2,4
Finland	1,82	Nej	Nej	2,2
Norge	1,38	Nej	Nej	2,0
Sverige	1,80	Nej	Nej	2,4
England	2,39	Nej	Nej	1,3

Källa: OECD.

I den svenska sjukvårdens systemskifte finns ännu goda möjligheter att undvika sådana låsningar. Samtidigt finns dock oroväckande glidningar åt fel håll. Ett exempel är att det finns ett betydande antal privatläkare i Sverige som får betalt per tjänst. Utredningar belägger tydligt att det där pågår utbrett fusk och överbehandling, d.v.s. precis samma problem som kan observeras i USA och Tyskland. Samtidigt visar den offentliga debatten att det finns en betydande opinion för betalning per tjänst i sjukvården och en privatisering av försäkringskassor enligt t.ex. tysk modell. Hotbilden av en inlåsning i ett ineffektivt system är därför ytterst relevant även för Sveriges del.

Slutsatser för Sverige

De offentliga utgifterna måste sänkas de närmaste åren. Större delen av besparingen måste tas från socialförsäkringssystemet. Det räcker dock inte med att enbart krympa de offentliga systemen men lämna deras strukturer oförändrade. Det skulle lämna systemdefekterna kvar; systemen måste organiseras om. Stora skattekilrar skulle annars finnas och utnyttjas av kravmaskinerna när konjunkturen vänder.

Erfarenheter från andra länder tyder på att en ogenomtänkt privatisering kan leda till stora samhällsförluster. Därför skissas i denna bok på ett system som fångar upp de fördelar som ett privat system kan ge. Valet av försäkringsbolag görs fritt, så att en faktisk privatisering sker i den takt som människor själva väljer. Samtidigt ges en fast offentlig ram för försäkringsbolagen som förhindrar de problem andra länder har upplevt.

Utgångspunkten är det av Isaksson (1992) föreslagna grundskyddet som är lika för alla. På detta fundament byggs spelregler som förhindrar de problem som andra länder har upplevt. Spelreglerna sammanfattas i följande punkter A–G. Dessa spelregler har en betydande allmängiltighet. De kan appliceras på de vanligaste socialförsäkringarna men också på en sjukvårdsförsäkring, på socialbidrag och i viss mån på offentliga utgifter för individuella nyttigheter. I kapitel 13 görs t.ex. beräkningar, där även kostnader för barnomsorg inkluderas i systemet.

En av de allvarligaste invändningarna mot Isakssons förslag är att det minskar sambandet mellan avgifter och ersättningar och på så sätt ökar skattekilren. Bland punkterna nedan (F och G) finns förslag om ett sparkonto, som mer än väl uppväger detta effektivitetsproblem. Sparkontot skulle naturligtvis också kunna införas i det nuvarande systemet och ge betydande effektivitetsvinster.

Förslaget om grundskyddsförsäkringen sammanfattas i punkterna A och B.

A) En obligatorisk grundskyddsförsäkring införs som ger alla lika stor ersättning, i närhet av socialbidragen, i händelse av sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada o.s.v. All försäkring därutöver är valfri.

B) Den valfria försäkringen tillhandahålls av försäkringskassan, men varje person har frihet att i stället anlita ett annat försäkringsbolag. Försäkringskassan måste dock vara självfinansierande. Privata bolag som försäkrar en person övertar också administrationen av grundskyddets utbetalning.

Ett av de ovan nämnda problemen är att människor kan överförsäkra sig för att sedan överutnyttja systemet. Detta är också en vanlig effekt i det nuvarande systemet, när avtalsförsäkringar läggs ovanpå de offentliga systemen (Edebalk & Wadensjö 1990). Detta förhindras av förslag C.

C) Information om alla försäkringarna samlas centralt, t.ex. hos Riksförsäkringsverket, och görs tillgänglig för försäkringsbolagen. Om en person har valfria försäkringar som ger högre utbetalning än 70 procent av den senaste lönen, sänks ersättningen från den obligatoriska grundskyddsförsäkringen så att den samlade ersättningen inte överstiger 70 procent.

Ett annat av de problem som konstaterats ovan är att försäkringar avtalas mellan arbetsmarknadens parter på nivåer som inte är effektiva, rättvisa eller motsvarar de försäkrades önskemål. Därför är förslag D viktigt.

D) Varje person har rätt att välja egen försäkring. Arbetsmarknadens parter får således inte förhandla om försäkringar som är bindande för alla.

För att privata försäkringar skall kunna fungera effektivt krävs i första hand åtgärder som förhindrar att försäkringsbolagen lockar till sig lågriskfallen och gör sig av med högriskfallen.

I krispaketet hösten 1992 enades regeringen och oppositionen om att föra över sjukpenningen och arbetsskadeförsäkringen till arbetsmarknadens parter. Den direkta anledningen är att försäkringssystemen subventioneras med allmänna skattemedel. Att bryta ut försäkringssystemen ur statsbudgeten minskar således statens utgifter.

Stridsfrågorna i utformningen av det nya systemet handlar i huvudsak om i vilken utsträckning olika grupper på arbetsmarknaden subventionerar varandra. Extremfallen är å ena sidan ett system där alla betalar en viss avgift som andel av lönen men har samma ersättningsvillkor, och å andra sidan ett system där varje yrkesgrupp eller t.o.m. företag betalar olika avgifter och har olika villkor.

Ur samhällsekonomisk synvinkel finns ett enkelt resonemang om vilket som är mest effektivt. Utgångspunkten är att risken för sjukdom och arbetsskada varierar. Dessa risker är förknippade dels med arbetsplatsen, dels med individen.

En av poängerna med ett privatiserat system är just att arbetsgivare betalar olika premier beroende på risken förknippad med arbetsplatsen. Det är så motiv skapas för att förbättra arbetsmiljön.

Om arbetsgivaren däremot bär olika kostnader beroende på risker förknippade med individer, kommer detta att leda till en oönskad diskriminering av personer som anses ha hög risk för sjukdom eller arbetsskada.¹⁴ I princip skall därför kostnaden för variationer i den personrelaterade risken bäras av personen själv. Detta betyder inte nödvändigtvis att högriskpersoner får lägre inkomst. De kan tidigt i sitt arbetsliv försäkra sig emot de extra kostnader som är förknippade med att i framtiden bli en högriskperson. Den typen av försäkring finns t.ex. redan inbyggd i liv- och pensionsförsäkringarnas premier.

I ett effektivt system kan således en person tidigt i sitt liv försäkra sig mot extrakostnader förknippade med att bli en högriskperson. Detta försäkringsskydd kan individen bära med sig, oberoende av arbetsgivare eller byte av försäkringsbolag. Vid byte skulle således den gamla försäkringsgivaren kompensera den nya, om personen blivit ett högriskfall.¹⁵ Om privata försäkringsbolag inte av egen kraft kan enas om sådana individuella kompensationer, kan en schablonmässig kompensation mellan försäkringsbolagen prövas. Förslag E utjämnar de risker som är förknippade med försäkringskollektivens personsammansättning, men tvingar företagen att betala högre försäkringspremier om riskerna förknippade med företagets arbetsmiljö är högre. Förslag E liknar de regler som nu införs i Tyskland.

¹⁴ Diskrimineringen är inte bara ett fördelningspolitiskt problem, utan den minskar även effektiviteten. Den innebär att företagen ur samhällsekonomisk synvinkel satsar för mycket yresurser på att sälla ut högriskpersoner. Dessutom innebär diskrimineringen en förlust för individen som denne inte har möjlighet att försäkra sig emot.

¹⁵ Söderström (1983) beskriver ett sådant system och implicerar att privata försäkringsbolag själva skulle kunna enas om kompensationerna.

E) Försäkringsbolagen får inte avvisa någon kund som vill försäkra sig i bolaget till de villkor som erbjuds andra kunder. Samtidigt införs en riskkompensation mellan försäkringsbolagen. Den görs schablonmässigt beroende på de i bolaget försäkrades ålders-, köns- och inkomstsammansättning.

Förslag E minskar också betydligt de omfördelningseffekter som en socialförsäkringsreform för med sig.

Slutligen föreslås en åtgärd som tillåter försäkringsbolagen att erbjuda en försäkring kopplad till sparandet. Enligt beräkningen i kapitel 13 kan detta föra med sig en betydande sänkning av skattekilarna, motsvarande en skattesänkning på över 100 miljarder för de försäkringssystem som är med i beräkningen. Detta är en effektivitetsvinst som privata försäkringsbolag i allmänhet inte kan erbjuda av egen kraft.

F) Försäkringskassan erbjuder en försäkring baserad på ett sparkonto. Ett månatligt sparande på 5 procent av lönen tillförs kontot upp till ett maximalt belopp, t.ex. 150 000 kr. När det maximala beloppet uppnåtts behöver individen inte spara mer. Det sparade beloppet betalas ut vid pensionsåldern. Utbetalningar vid sjukdom, föräldraledighet o.s.v. tas från sparkontot. Sparkontot kan dras ner till ett minimibelopp på t.ex. minus 150 000 kr, d.v.s. ett lån. Därefter görs utbetalningarna av försäkringskassan.

G) Sparkontot flyttas med när en person byter försäkringsbolag. Det blir således obligatoriskt för försäkringsbolagen att acceptera medflyttning av en skuld eller ett tillgodohavande när en person byter bolag.

De effektivitetsvinster som sparkontot skapar beror i hög grad på att människor med hjälp av sparkontot klarar en stor del av omfördelningen under livstiden med "egna pengar".

En särskild poäng med sparkontot är också att det underlättar övergången från nuvarande socialförsäkringssystem till ett nytt. Eftersom sparkontot initialt kan sättas på olika nivåer, kan människor som annars förlorar på det nya systemet kompenseras med ett högt ingångsvärde på sitt sparkonto, medan människor som vinner på det nya systemet kan få sparkontot initialt satt på minus.

Liknande idéer om sparkonton har tidigare föreslagits på olika delområden. Eliasson (1992a, 1992b) och AMU-gruppen (SOU 1992:123) föreslår ett sparkonto kopplat med en försäkring för yrkesutbildning.



KAPITEL 5

Administrationen i kris

Under de senaste åren har en rad granskningar utförts av regeringskansliets arbete med styrning av myndigheter, bland annat genom den så kallade nya budgetprocessen. Genomgången i kapitel 9 visar, att regeringskansliets arbetssätt nästan undantagslöst utsätts för en svidande kritik. I kommunerna pågår också en omprövning. Nyligen inrättade kommundelsnämnder avskaffas och centrala upphandlingsavdelningar inrättas i allt fler kommuner.

Gemensamt för stat och kommuner är att resultatstyrning enbart på vissa områden har visat sig vara framgångsrik. På många, kanske de flesta, områden visar det sig i stället att de resultatmått som verksamheterna redovisar inte är användbara i styrningen. Resultatmått är ofta verksamhetsbeskrivningar på detaljerad nivå, medan politikerna vill veta om verksamheten i sin helhet sköts så effektivt som möjligt. Att få resultatstyrningen att fungera kräver ofta en drastisk omorganisation som ger varje verksamhet ett helhetsansvar för mätbara resultat.

I det följande diskuteras först problemen med statens styrning av myndigheterna, baserat på studierna i kapitlen 8 och 11. Sedan diskuteras hur resultatstyrning kan fungera på statlig och kommunal nivå, baserat på kapitlen 7, 9 och 11 om organisationsformer och styrformer i den offentliga sektorn.

Regeringskansliet och den nya budgetprocessen

I mitten av 1980-talet infördes den så kallade nya budgetprocessen, som skulle göra statliga myndigheter mer resultatstyrda. Det viktigaste inslaget i den förändrade budgetprocessen är en fördjupad redovisning och prövning vart

tredje år av hela verksamheten, d.v.s. av förvaltning, transfereringar, regel-system, tillsyn m.m., som myndigheterna administrerar eller ansvarar för. Formellt skall regeringen i myndighetsspecifika direktiv ge olika planeringsriktlinjer för verksamheten, beställa särskilda redovisningar eller analyser inom ett område, ange avgränsning och inriktning av den fördjupade analysen av stora och komplicerade verksamheter m.m. Myndigheterna i sin tur skall vart tredje år lämna in en fördjupad anslagsframställning som skall innehålla analyser av verksamhetens prestationer.

Statskontoret och Riksrevisionsverket (RRV) utvärderade försöksverksamheten och var i huvudsak positiva. Modellen utvidgades därför successivt till i stort sett alla myndigheter. Utvärderingarna betonade inte problemen utan utgick automatiskt ifrån att de skulle lösas. Detta skedde under ett stort tryck från Civildepartementet.

Under de senaste åren har ett stort antal granskningar av olika aspekter på regeringskansliets arbete utförts inom ramen för den ”nya budgetprocessen”. Helhetsintrycket är att få vill gå tillbaka till den gamla ordningen även om den nya ordningen får kritik. Hos några enskilda myndigheter kan också effekter av ett ökat resultatänkande konstateras. Det finns oftast en bättre kostnads- och verksamhetsredovisning. Steget till redovisning av kostnadseffektivitet har dock sällan tagits. Därför kan förändringar sällan påvisas. Nästan undantagslöst uttrycks en svidande kritik av regeringskansliets arbetssätt. Ett skäl till den plötsliga floden av kritik kan vara att intern kritik tidigare i stor utsträckning undertryckts.

Mycket av kritiken mot hur den nya budgetprocessen fungerar bottnar i att myndigheternas resultatmätt till stor del visat sig oanvändbara för riksdagens beslutsfattande. Till en del kan detta bero på att de myndighets-specifika direktiv (avseende myndigheters fördjupade anslagsframställande) som regeringskansliet framställer endast i sällsynta fall ställer krav på specifika utvärderingar. Inte sällan ställer direktiven inte mycket mer konkreta krav än den allmänna vägledningen för fördjupad anslagsframställande. Införandet av mer konkreta utvärderingskrav har t.o.m. i vissa fall kunnat avstyras av myndigheterna själva med hänvisning till att detaljstyrning skall undvikas.

Bristen på konkreta krav i de myndighetsspecifika direktiven innebär att myndigheterna nu har stor frihet att själva välja hur de vill utvärdera sin egen verksamhet. I åtskilliga fall har de tydligt manipulerat utvärderingarna för att få önskade resultat.

I stället för engagemang i form av resultatkrav och uppföljning har regeringskansliet arbetat intensivt med sparkraven och de omstruktureringar som dessa krävt. Även om besparingarna varit nödvändiga ges regeringskansliet inget beröm för arbetssättet. Riksdagens revisorer har t.ex. undersökt regeringskansliets roll i fyra stora omstruktureringar av myndigheter (NUTEK, Skolverket, Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsverket). Slutsatsen var att

”revisorerna har i denna granskning funnit flera anmärkningsvärda förhållanden. Den grundläggande analys som måste föregå varje omstrukturering är i vissa fall otillräcklig eller saknas helt. Det finns inget samlat kostnadstänkande i samband med omstruktureringar. Tidsaspekter tillåts ibland dominera över beslutens innehåll och konsekvenser, och tydliga brister i organisatoriskt kunnande förekommer. Erfarenheter av omstruktureringar i förvaltningen dokumenteras inte systematiskt. De verksamhetsansvariga saknar ofta råd och stöd vid omstruktureringar och det finns inget analyscentrum för förvaltningspolitiska frågor i regeringskansliet, trots de stora ambitionerna att effektivisera förvaltningen. Effektvärderingar är sällsynta och konsekvenserna av omstruktureringarna är i stort sett okända.” (Riksdagens revisorer, 1991/92b, s. 3)

Studierna visar tydligt att regeringskansliet har svårt att förena sin politiska aktivitet med det kontinuerliga arbetet att styra myndigheterna. Det politiska arbetet kräver ”snabba ryck” vilket leder till en stor arbetsbelastning, en hög personalomsättning och en bred allmänpolitisk kompetens.

Att styra myndigheterna kräver däremot stor kompetens på ett område samt ett visst oberoende för att kunna ställa obekväma krav.

Detta gap mellan regeringskansliets arbetssätt och de krav som en effektiv styrning ställer leder till slutsatsen att regeringskansliet, förutom sitt politiska arbete, bör koncentrera sig på ”ägarrollen” motsvarande ett privat företags aktieägare. Regeringskansliet avlastas på det sättet från en del av de uppgifter som kräver kontinuitet och fördjupad kompetens utan att förlora kontrollen.

En sådan renodling av regeringskansliets roll kan göras på olika sätt. I kapitel 9 utvecklar Catharina Barkman förslaget att inom regeringskansliet tillsätta en specialiserad enhet, som skulle kunna kallas "effektivitetsenhet". Den skall ha metodmässig kompetens att bedöma vilka av myndigheternas resultatmått som är trovärdiga och vilka resultatmått som kan utkrävas i de särskilda direktiven. Den specialiserade metodkompetensen finns inte väl representerad i regeringskansliet i dag, vilket förmodligen förklarar varför regeringen sällan ställer krav på specifika utvärderingar i de särskilda direktiven.

Ett annat förslag, som utvecklas i både kapitel 9 och 11, är att stärka styrelserollen för statliga myndigheter. Styrelsernas befogenheter minskades i början på 1980-talet, därför att styrelserna ofta var tungrodda, stora organ med politiskt tillsatta ledamöter. Nu visar emellertid en hel rad utredningar att regeringskansliet utgör en flaskhals vid styrningen av myndigheterna och att styrningsuppgifterna i stor utsträckning försummas. Det finns därför skäl att avlasta regeringskansliet genom att införa små, handlingskraftiga styrelser vars medlemmar inte är politiskt tillsatta. En sådan styrelse borde ha rätt att utse generaldirektör. Därmed skulle det finnas större möjligheter än idag att få generaldirektörer som inte i första hand tillsätts för sin politiska lojalitet. En annan rätt som styrelsen skulle ha är att konkretisera de mål som kommer från regering och riksdag. Därmed får styrelsen en form av skiljedomsfunktion. När politikerna inte förmår att konkretisera eller enas om målen, vet de att styrelsen bestämmer målen i stället.

Kommundelsnämnder och upphandlingsavdelningar

Under 1980-talet decentraliserade många kommuner sin verksamhet till kommundelsnämnder som skulle vara mer lättillgängliga för kommuninvånarna och därmed också kunna fatta effektivare beslut. I många kommuner är

kommundelsnämnder nu på väg att avskaffas.¹⁶ Vinsten i form av ökad närdemokrati blev inte så stor som det var tänkt. Kanske viktigare är emellertid att administrationskostnaderna inte minskade och effektiviteten i verksamheten inte ökade.

Studierna visar också på uppenbara orsaker till att det blev så. Att öka effektiviteten kräver en fungerande resultatmätning. Att decentralisera i form av kommunalstyrelser försvårade snarare än underlättade resultatmätningen.

Först med en fungerande resultatmätning står många reformvägar öppna, från eget budgetansvar till full konkurrens med anbudsförfaranden och privata entreprenörer.

Fungerande resultatmätningar underlättas av metodkompetens, av att det finns flera jämförbara verksamheter, och även av ett visst oberoende från påtryckningar från intressegrupper.

På alla dessa punkter har kommunalstyrelser nackdelar jämfört med mer centraliserade upphandlingsavdelningar. Empiriskt bekräftas det också i studierna att de kommuner som lyckats bäst med effektivisering har centrala upphandlingsavdelningar på tjänstemannanivå. Det innebär att specialiserade tjänstemän gör resultatmätningar, genomför anbudsförfaranden och i slutändan väljer entreprenör utifrån de mål som politiker bestämmer.

Har mål- och resultatstyrning fungerat?

Många av reformerna på statlig och kommunal nivå genomfördes utifrån planen att gå från detaljstyrning till resultatstyrning. Dessa styrningsbegrepp kan beskrivas i en matris, där verksamheter delas in beroende av hur väl den styrande kan bedöma prestation eller resultat och hur detaljerad kunskap den styrande har om orsakssammanhang i verksamheten.

¹⁶ Stockholm utgör ett undantag. Av allt att döma är kommunalstyrelserna i Stockholm tillräckligt stora för att möjliggöra rationell drift. De är större än många av de kommuner som tidigare försökt införa kommunalstyrelser.

Om resultaten är svåra att bedöma men den styrande har bra information om orsakssammanhang är en detaljstyrning befogad. Om däremot resultatbedömning är möjlig kan en resultatstyrning vara mer fördelaktig. Vissa verksamheter kännetecknas av att resultaten är svåra att bedöma samtidigt som kunskapen om orsakssambanden är osäker. Styrningen i dessa fall kallas ibland för målstyrning, d.v.s. styrning sker endast genom att ett mål upprättas.¹⁷ Det är emellertid viktigt att notera att målstyrning endast är en nödlösning.

Tabell 5.1 Detaljstyrning, resultatstyrning och målstyrning

	Kunskap om orsakssammanhang	
	finns	finns ej
Resultatbedömning		
möjlig	Detalj- eller resultatstyrning	Resultatstyrning
ej möjlig	Detaljstyrning	Målstyrning

Ändå har förhoppningsfulla planer på att införa resultatstyrning ofta inte blivit mer än målstyrning, och ibland inte ens det när målen förblivit alltför otydliga.

Ett problem är att de offentliga verksamheterna i stort sett haft helt fria händer själva att utforma resultatmått. Detta har gett upphov till misstanken att en del verksamheter medvetet valt resultatmått som har begränsat deras användbarhet för resultatstyrning. I utvärderingsforskningen framhävs att sådana så kallade eye wash-utvärderingar är mycket vanliga. Även ovana och låg kompetens avseende resultatmätning kan ha bidragit till val av mindre användbara resultatmått.

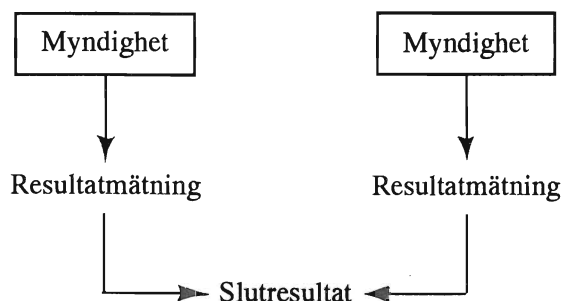
¹⁷ Begreppet målstyrning används ofta på ett tvetydigt sätt. Av vissa används målstyrning som liktydig med resultatstyrning. Med det språkbruket hamnar dock behovet av resultatuppföljning ofta i skymundan. Här menas med målstyrning en styrning som begränsar sig till att formulera mål för en verksamhet.

Ett viktigare skäl till att resultatmätningar ofta inte är tillräckligt användbara kan emellertid vara att det inom många offentliga verksamheter är svårt att hitta användbara resultatmått. Den erfarenheten gjordes redan i början på 1970-talet när den så kallade programbudgeteringen infördes med liknande krav på resultatredovisning. I RRVs "utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering" skrivs t.ex. att

"erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t.ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m.m."

Den slutsatsen är ofta berättigad när man tvingas göra resultatmätningar under nuvarande organisationsform. *Det finns emellertid nästan alltid användbara resultatmått om man är beredd att ändra organisationsformen.* Den organisationsform som fortfarande är vanligast för offentliga verksamheter visas i figur 5.1. Med den organisationen kvarstår problemet att slutresultatet samproduceras av flera verksamheter. Resultatmätningen måste då antingen kunna skilja ut olika verksamheters inverkan på slutresultatet eller inrikta sig på mer intermediära resultat. Dessa svårigheter bär huvudansvaret för avsaknaden av användbara resultatmått hos många myndigheter.

Figur 5.1 Organisationen med nuvarande reformprocess

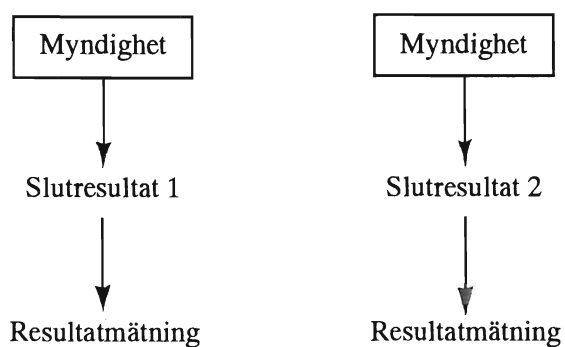


Denna organisationsform bäddar också för icke-användning av resultatmätningarna. Eftersom slutresultatet produceras av samverkande myndigheter, kräver åtgärderna vanligtvis samordnade beslut som måste fattas av överordnade politiker för båda myndigheterna samtidigt. Därmed uppstår intressekonflikter och politiska utspel vilket i slutändan kan förhindra att åtgärder genomförs.

Från utvärderingssynpunkt är det således eftersträvansvärt att ansvarsområdena omfördelas så att varje verksamhet har ansvar för ett avgränsat och mätbart slutresultat. Därmed blir varje enskild myndighets resultat mer synligt och tydligt för huvudmännen.

Organisationer blir utvärderingsbara när de ser ut som i figur 5.2. Ibland sägs sådana organisationer också ha konsekvensansvar, eftersom de blir ansvariga för konsekvenserna av sitt handlande.

Figur 5.2 Organisationen med konsekvensansvar



I kapitel 10 ges fler exempel på offentliga verksamheter som skulle kunna omorganiseras på det sättet. I det följande beskrivs kort hur sådana organisationsformer skulle kunna förverkligas på området socialtjänst och brottsförebyggande arbete.

Exempel: Socialtjänst och brottsförebyggande arbete

Många olika offentliga verksamheter arbetar med att minska brottsligheten, såsom polisen, domstolarna, åklagarna, kriminalvården, landstingen genom t.ex. ungdomshem, kommunala och statliga sociala myndigheter plus en rad andra verksamheter, såsom skolor där brottsförebyggandet ingår som en mer marginell del av verksamheten. Denna mångfald av ansvariga organisationer skapar naturligtvis samordningsproblem. Så råder exempelvis en ständig konflikt mellan kommuner och landsting om tillgängligheten och arbetssättet i slutna så kallade paragraf 12-hem för unga brottslingar. Liknande problem formuleras i nästan varje studie av området. Ingrid Sahlin skriver t.ex. i rapporten "Kunskapsöversikt över lokalt förebyggande barn- och ungdomsarbete i samverkan under 1980-talet" (1991) följande:

"Även om den centrala nivån ständigt uppmanar den lokala till ökad samverkan och samordning av det förebyggande barn- och ungdomsarbetet, är den själv organisatoriskt splittrad på olika departement och myndigheter i dessa frågor, vilket kan komma till uttryck i en dragkamp om kontrollen över inriktningen av den lokala samverkan inom barn- och ungdomsarbetet."

Problemet sträcker sig egentligen utöver de organisationer som har ett direkt brottsförebyggande ansvar. Även organisationer som hanterar grupper som arbetsskadade eller psykiskt störda är inblandade. En stor grupp personer flyttar mellan dessa grupper, t.ex. från långtidsarbetslöshet till kriminalvården eller psykvården och tillbaka. Många personer inom marginalgrupperna hamnar således i en passiv rundgång som är mycket dyr för samhället.

Psykiatriutredningen (SOU 1992:73) konstaterar t.ex. att omkring en tredjedel av de psykiskt störda, förtidspensionerade skulle kunna rehabiliteras till ett arbete. Att det inte görs sägs bero på en splittrad ansvarsfördelning mellan landsting, kommun och försäkringskassa.

I en mer utförlig diskussion i kapitel 10 visas att många utredningar mer eller mindre enhälligt pekar ut den *splittrade ansvarsfördelningen* som ett huvudproblem som allvarligt nedsätter verksamheternas förmåga att uppnå målen. I grunden är problemet att de offentliga verksamheterna är organiserade som i figur 5.1.

En organisation enligt figur 5.2 skisseras i kapitel 10. Utgångspunkten är att vissa resultatmått faktiskt kan framställas, även om det inte görs i någon större utsträckning i dag. För kriminalvården finns t.ex. ett förhållandevis bra resultatmått, nämligen återfallsfrekvensen.¹⁸ Vid rutinmässiga resultatmätningar skulle inte heller kostnaderna för sådana vara höga. Organisationen måste sedan byggas upp så att varje verksamhet har ett helhetsansvar att åstadkomma ett mätbart resultat.

Mer konkret föreslås att kommuner får ett helhetsansvar för brottsligheten i regionen. De kan sedan beställa tjänster av polisen, kriminalvården, förebyggande organisationer o.s.v. En statlig myndighet sköter resultatmätningen både på kommunal nivå och för de inblandade organisationerna. Som ett exempel skulle kommunen själv kunna välja om den vill beställa fler kvarterspoliser eller om den i stället vill ha fler polisinsatser i form av snabbare brottsutredningar eller övervakning av potentiellt kriminella. Även polisen, kriminalvården och andra inblandade verksamheter skulle då bli efterfrågestyrda, få tydliga mål och vara utsatta för konkurrens. Med detta system skulle behandlingsmetoder som verkar fungera och är kostnadseffektiva med säkerhet få en mycket snabbare spridning.

¹⁸ I Statskontoret 1992:27 redovisas t.ex. en studie av kriminalvårdens effekter på återfallsfrekvensen.

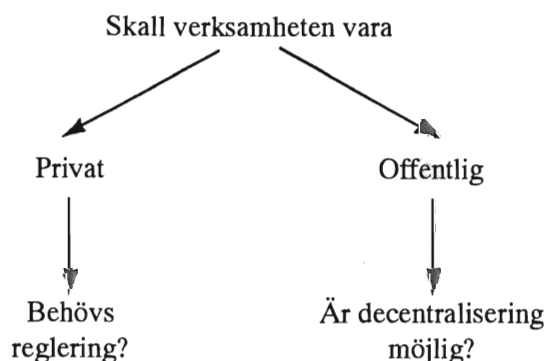
KAPITEL 6

Att privatisera, avreglera och decentralisera på rätt sätt

Ofta behandlas privatisering, avreglering och decentralisering som separata frågor. Lindström (1991) gör t.ex. en grundlig genomgång av regleringsteori och empiriska studier av regleringars effekter. I praktiken hör dock privatisering, avreglering och decentralisering till samma politiska beslutsprocess. En decentralisering är t.ex. vanligtvis ett alternativ till en privatisering; en reglering av en privat verksamhet är ofta ett alternativ till att verksamheten bedrivs i offentlig regi. Detta illustreras i figur 6.1. Studierna i denna bok visar att ingen av dessa tre åtgärder är en enkel uppgift, även om samhällsvinsten kan bli stor när man lyckas.

I det följande ges en kort sammanfattning av vad teoretisk och empirisk forskning har kommit fram till. En lathund utvecklas som beslutshjälp för att välja principlösningar. Därefter redovisas några av resultaten från studierna i kapitlen 7, 8 och 12.

Figur 6.1 Privatisering, avreglering och decentralisering tillhör samma beslutsprocess



En principiell diskussion

Grundläggande för nationalekonomisk teoriutveckling har varit tanken att ledningen för en verksamhet, eller ett företag, har egna mål bredvid uppfyllelsen av verksamhetens mål. För en offentlig verksamhet kan detta innebära att ledningen förutom att maximera samhällsnyttan eller vinsten också tar hänsyn till omfördelningar av inkomst till intressegrupper och utvidgning av det egna inflytandet (t.ex. Shapiro & Willig 1990).

Problemet för de offentliga och privata ägarna är att förmå ledningen att arbeta för uppfyllelsen av verksamhetens mål snarare än för andra syften. Detta kallas principal agent-problemet. Genomgående är den privata vinsten lättare att mäta än samhällsnyttan. Argumentet har därför varit att om det finns en konkurrerande marknad, och externaliteterna är obetydliga, är samhällsnyttan nära korrelerad med den privata vinsten. Detta innebär att det är bättre att ha privata ägare. Finns det externaliteter eller risk för monopolbildning, kan ett offentligt ägande ibland vara effektivare.

Detta enkla resonemang är emellertid inte helt övertygande. En implikation är nämligen att om ledningen hölls ansvarig för vinsten snarare än för samhällsnyttan, skulle ett offentligt ägt bolag kunna vara lika effektivt som ett privat.

En annan ståndpunkt i debatten har därför varit att offentliga ägare har svagare motiv att övervaka ledningen än privata, eftersom de inte har investerat egna pengar (enligt den s.k. property rights-litteraturen). Av denna orsak kan också det offentliga företagets ledning vara mer skyddad från konkurshot eller uppköp.

Att privata ägare övervakar ledningen bättre är emellertid mindre självklart när ägandet av det privata företaget är utspritt bland många ägare. Dessutom kan det i vissa fall vara förhållandevis lätt för en offentlig ägare att övervaka ledningen, om en fullgod konkurrens råder som tillåter jämförelser mellan konkurrerande bolag (t.ex. Lipton & Sachs 1990). Därmed skulle

ägarens övervakning av ledningen kunna fungera tillräckligt bra även om incitamenten att övervaka är svaga.

En annan teoriutveckling påpekar att även om offentliga ägare kan övervaka ledningen så kan de ändå befinna sig i ett underläge avseende den "ekonomiska kompetensen".¹⁹ Är detta fallet kommer det att påverka verksamhetens effektivitet negativt. En ägares ekonomiska kompetens kan brett definieras som talang att förvalta kapital och tillsätta effektiva ledningar. Bland privata kapitalägare sker en viss filtrering så att de personer som har ekonomisk kompetens på sikt får mer kapital att förvalta. Offentliga beslutsfattare däremot väljs efter andra kriterier, varför de kan förväntas ha en mindre ekonomisk kompetens. Problemet är att när offentliga beslutsfattare observerar att ledningen för ett offentligt ägt bolag fungerar dåligt har de inte nödvändigtvis den ekonomiska kompetensen att bedöma vilka strukturförändringar eller alternativa ledningar som är mest lämpliga. Det är inte heller sagt att de kan köpa ekonomisk kompetens. Dels finns betydande incitamentsproblem i detta, dels behövs en del ekonomisk kompetens för att kunna bedöma vilka andra som har ekonomisk kompetens.

Hur ledningens kompetens påverkar företagens utveckling har undersökts i ett fåtal empiriska studier. Friedlaender, Berndt och McCullough (1991) belyser t.ex. ledningens och styrelsens roll efter avregleringen av de amerikanska järnvägarna. Bland de viktigaste resultaten är att företag vars ledning kom från järnvägsindustrin utvecklas sämre än de där ledningen kom utifrån.

Empiriska resultat finns med jämförelser mellan likartade offentliga och privata verksamheter i ett hundratal internationella studier (för en mer detaljerad genomgång se t.ex. Vickers & Yarrow 1988, kap. 2). Studierna kommer ofta till slutsatsen att de privatägda bolagen är mer effektiva än de offentligt ägda (t.ex. Boardman & Vining 1989). Det är emellertid anmärk-

¹⁹ Detta har utvecklats av Pelikan (1989).

ningsvärt hur ofta offentliga företag ändå bedöms vara lika produktiva som privata (t.ex. Caves & Christensen 1980). Detta händer speciellt ofta när både de offentliga och de privata verksamheterna är utsatta för konkurrens. Av detta har många dragit slutsatsen att införandet av konkurrens på produktmarknaden är betydligt viktigare än frågan om offentligt eller privat ägande (t.ex. Vickers & Yarrow 1991, Fölster 1990).

Denna diskussion har kortfattat visat varför nationalekonomer ofta utgår ifrån att ett privat ägande med få regleringar ger effektiva företag. Det är emellertid tydligt att en rad vanligt förekommande omständigheter kan omintetgöra denna slutsats. I tabell 6.1 visas en "lathund" som beskriver de problem som kan uppstå och de lösningar som oftast rekommenderas.

Traditionellt har frågor kring naturliga monopol, kartellbildningar och externa effekter dominerat nationalekonomiskt tänkande. I kapitel 8 visar Roger Pyddoke att ett privatiserat naturligt monopol fungerar samhälls-ekonomiskt mer effektivt, om det finns en stark regleringsmyndighet som kan hävda samhällets intresse mot monopolets.

På senare tid har emellertid informationsproblemen visat sig ha allt större betydelse. Det har visats teoretiskt och empiriskt att informationsproblemen kan leda till samma ineffektiviteter som monopol och kartellbildningar, eller till och med värre.

I studien om taximarknadens avreglering i kapitel 12 visas t.ex. att de problem som uppstått till stor del kan hänföras till bristande information om priser, kvalitet och aktörer. Likaså skulle problemen efter avregleringen på kreditmarknaden förmodligen ha varit betydligt mindre om det hade funnits en samordnad information om bankers, finansinstituts och låntagares exponering.

Informationsproblem kan ofta lösas med förhållandevis små ingrepp i form av regleringar som kräver att viss information uppvisas eller sammanställs.

Tabell 6.1 Olika problem på marknader och vanliga offentliga ingrepp

Problem	Orsak	Lösning
Få konkurrerande verksamheter:	– Skalfördelar, naturliga monopol	Reglering eller offentlig regi
	– Myndighetsutövning	Offentlig regi
	– Regleringar hindrar konkurrensen	Av- eller om-reglering
	– Kartellbildningar	Implementera konkurrens-lagstiftning
	– Andra inträdeshinder	Riv hindren, subventionera inträden, konkurrera med offentlig regi
Informationsproblem:	– Dålig kvalitetsinformation	Reglering för bättre eller jämförbar information, offentlig kvalitetskontroll eller upphandling
	– Dålig prisinformation	Reglering för jämförbar information, offentlig upphandling
	– Dålig aktörsinformation/ övervakning av fusk	Reglering av myndigheters informationstillgång, reglering för självövervakning i branschen
Externa effekter:	– Extern effekt träffar en identifierbar grupp	Klargör ansvarsfrågan
	– Extern effekt träffar en oidentifierbar grupp	Avgift, subvention, reglering eller annat
Fördelningsproblem:	– Samhället anser att en person mot sitt eget och samhällets bästa underkonsumerar t.ex. sjukvård, utbildning, rehabilitering	Riktad subvention eller tvångsvård
	– Samhället önskar en viss inkomstfördelning	Bidrag, skatter, lån

Ett alternativ till både reglering och offentligt ägande är ofta att offentliga organ köper tjänster från privata entreprenörer och konsultföretag. Ett ganska typiskt resultat är det av Savas (1977) om sophämtning i USA. Det visade sig att vanlig privat konkurrens, där varje hushåll anlidade valfri firma, resulterade i de högsta kostnaderna, betydligt högre än kostnaderna i offentlig regi. Detta berodde förmodligen på informationsproblem när varje hushåll själv skulle bilda sig en uppfattning om företagets pris, kvalitet och pålitlighet. Däremot ledde privat entreprenad på kommunens uppdrag till lägre kostnader. Resultaten visas i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Sophämtning: organisationsform och kostnader

Organisationsform	Kostnader per ton, \$
Offentlig	28,28
Privat entreprenad	25,78
Privat franchising	28,23
Privat konkurrens	38,54

Källa: Savas (1977).

Lösningar

En sammanfattning av resultaten från kapitlen 7, 8 och 12 för alla tre typer av reformer (privatisering, avreglering och decentralisering), visar att informationsproblemet är den dominerande källan till misslyckanden. Samtidigt har politiska beslutsfattare ofta liten förståelse för den skada som informationsproblemen kan ställa till med. Krav på information uppfattas lätt som otillbörliga ingrepp mot fria marknader eller aktörernas integritet. Ändå leder krav på information från marknadens aktörer, förutom till en oftast obetydlig extra administrationskostnad, ytterst sällan till en störning av marknadens effektivitet. Däremot är möjligheterna till effektivitetsökningar ofta enorma i den mån de ovan beskrivna informationsproblemen kan lösas.

Ett konkret exempel på hur informationsproblemen kan lösas är att regleringsmyndigheter måste vara starka, åtminstone i den meningen att de kan få ut den information som behövs. Finansinspektionen måste kunna få information om aktörernas riskexponering. Länsstyrelserna måste kunna få information om t.ex. taxiägarnas kriminalitet och skatteskulder. En myndighet som reglerar ett privat televerk måste kunna kräva den information som behövs för att kunna kontrollera otillåtet monopolbeteende.

En annan aspekt är att kunder måste ges möjlighet att jämföra varor och tjänster utan stora ansträngningar. Även om taximarknaden inte är den samhällsekonomiskt viktigaste marknaden, illustrerar våra empiriska studier någonting principiellt mycket viktigt. På taximarknaden skulle informationskravet t.ex. kunna tillgodoses med mer jämförbara prismått, t.ex. att taxibilar måste annonsera ett fast pris per minut motsvarande kilopriset som måste anges på livsmedel. För tjänster som sjukvård, skolor och daghem kan det innebära att kvalitetsjämförelser genomförs och publiceras. Detta behöver dock inte nödvändigtvis ske i offentlig regi. Om kunderna är informerade och aktiva kan en marknad för sådan information skapas. Så till exempel publiceras varje år flera kvalitetsjämförelser av amerikanska college.

Del II
Studier

KAPITEL 7

Effekter av kommunal privatisering och decentralisering

Stefan Fölster

I Sverige bygger välfärdssystemet i högre grad än i de flesta andra industriländer på offentlig verksamhet. Under 1980-talet inleddes viss decentralisering och privatisering. Under 1990-talet kommer denna process förmodligen att leda till stora förändringar. Ändå finns idag endast enstaka fallstudier som belyser effekten av privatiseringar och decentraliseringar i Sverige.

Syftet med detta kapitel är att redovisa den första mer systematiska undersökningen av hur det gått med decentralisering och privatisering i kommunal regi i Sverige. Undersökningen baseras på en databas bestående av 96 kommunala verksamheter varav 60 har privatiserats eller decentraliserats, medan de övriga ingår som kontrollgrupp. Underlag för databasen är dels existerande fallstudier som kompletterats med nödvändig information, dels fall där all information insamlats inom ramen för detta projekt. För varje fall finns ett omfattande material om kostnadsutveckling, kvalitetsförändringar, hur privatiseringen genomförts, vilka kontrakt som använts, hur ledningen och styrelsen varit sammansatt och mycket mer.

Därmed finns en god grund för att besvara frågan hur systemskiftet i kommunerna har slagit ut. Dessutom ger resultaten en vägledning för fortsatta reformer samt för vilka kontrakt och organisationsformer som leder till lyckade privatiseringar och decentraliseringar.

Privatiseringar har i allmänhet lett till en effektivisering av verksamheten. Förvånansvärt ofta har dock kommunens kostnader ökat trots att

verksamheten effektiviserats. Oftast har detta skett i borgerligt styrda kommuner, där det fanns ett starkt politiskt tryck att privatisera. Decentralisering i fortsatt kommunal regi i form av eget budgetansvar ledde inte till nämnvärda förbättringar. När däremot decentraliseringen innebar både budgetansvar och intäktsansvar blev effektiviseringen betydligt större, men inte lika stor som i helt privatiserade verksamheter. Kommunens kostnader sjönk dock något mer för kommunala verksamheter med intäktsansvar än för helt privatiserade verksamheter.

I nästa avsnitt sammanfattas den tidigare teoretiska och empiriska litteraturen. Därefter beskrivs undersökningens uppläggning samt resultaten.

7.1 Privatisering och decentralisering

Under senare år har privatiseringar rönt ett betydande intresse bland ekonomiska forskare. I huvudsak har privatiseringar av industriföretag och producenter av tekniska tjänster (tele, vatten m.m.) studerats mot bakgrund av privatiseringar i England och Chile samt den påbörjade utförsäljningen av företag i Östeuropa. Något mindre uppmärksamhet har riktats mot privatisering och decentralisering av sociala tjänster.

Den teoretiska utvecklingen

Vägledande för modellutvecklingen har varit att ledningen för en verksamhet, ett företag, har egna motiv förutom att uppfylla verksamhetens mål. För offentlig verksamhet kan detta innebära att ledningen, förutom att maximera samhällsnyttan eller vinsten, också tar hänsyn till omfördelningar av inkomst mellan intressegrupper och till möjligheten att utvidga det egna inflytande (t.ex. Shapiro & Willig 1990). Problemet för de offentliga eller privata ägarna är att förmå ledningen att i första hand uppfylla verksamhetens mål. Detta kallas för principal agent-problemet. Den privata vinsten är genomgående

lättare att mäta än samhällsnyttan. Argumentet har därför varit att om det finns en konkurrerande marknad, och om externaliteterna är obetydliga, är samhällsnyttan nära korrelerad med den privata vinsten. Detta innebär att det är bättre att ha privata ägare. Finns det externaliteter eller risk för monopolbildning kan offentligt ägande ibland vara effektivast. Detta enkla resonemang är emellertid inte helt övertygande. En implikation är nämligen att om ledningen hölls ansvarig för vinsten snarare än för samhällsnyttan, skulle ett offentligt ägt bolag kunna vara lika effektivt som ett privat. En annan ståndpunkt i debatten har därför varit att offentliga ägare har svagare motiv att övervaka ledningen än privata, eftersom de inte har investerat egna pengar (enligt property rights-litteraturen). Av denna orsak anses det offentliga företagets ledning vara mer skyddad från konkurshot och fientliga uppköp. Att privata ägare övervakar ledningen bättre är emellertid mindre självklart när ägandet av det privata företaget är utspritt. Dessutom kan det i vissa fall vara förhållandevis lätt för en offentlig ägare att övervaka ledningen, om fullgod konkurrens råder som tillåter jämförelser mellan konkurrerande bolag (se t.ex. Lipton & Sachs 1990). Därmed skulle ägarens övervakning av ledningen kunna fungera tillräckligt bra även om incitamenten att övervaka är svaga.

Har offentliga ägare ekonomisk kompetens?

En annan teoriutveckling understryker att även om offentliga ägare kan övervaka ledningen så kan de ändå befinna sig i ett underläge vad gäller den "ekonomiska kompetensen".²⁰ Är detta fallet kommer det att påverka verksamhetens effektivitet negativt. En ägares ekonomiska kompetens kan brett definieras som talangen att förvalta kapital och tillsätta effektiva ledningar. Bland privata kapitalägare sker en viss filtrering, så att de personer som har ekonomisk kompetens på sikt får mer kapital att förvalta. Offentliga beslutsfattare däremot väljs efter andra kriterier, så att de kan förväntas ha

²⁰ Detta har utvecklats av Pelikan (1989).

en lägre ekonomisk kompetens. Problemet är att när offentliga beslutsfattare observerar att ledningen för ett offentligt ägt bolag fungerar dåligt, har de inte nödvändigtvis den ekonomiska kompetensen att bedöma vilka strukturförändringar eller alternativa ledningar som är mest lämpliga. Det är inte heller sagt att de kan köpa ekonomisk kompetens. Incitamentsproblemen blir därmed betydande, och det behövs dessutom ekonomisk kompetens för att kunna bedöma vilka som har ekonomisk kompetens.

Hur ledningens kompetens påverkar företagens utveckling har undersökts i ett fåtal empiriska studier. Friedlaender, Berndt och McCullough (1991) belyser t.ex. ledningens och styrelsens roll efter avregleringen av de amerikanska järnvägarna. Bland de viktigaste resultaten är att företag, vars ledning kom från järnvägsindustrin, utvecklades sämre än företag där ledningen kom utifrån.

Reglerade verksamheter

Trots problemet med de offentliga ägarnas motiv och ekonomiska kompetens kan ett offentligt ägande vara mer effektivt när samhällsnyttan inte är nära korrelerad med privat vinst. Visserligen har en regering betydande möjligheter att ingripa genom regleringar, skatter och subventioner även utan att vara ägare. Sappington och Stiglitz (1987) hävdar dock att transaktionskostnaden av ett sådant ingripande kan vara lägre i offentligt ägda verksamheter än i privat ägda. Det finns emellertid skäl att vidareutveckla teorin. Mycket tyder på att decentralisering i offentlig verksamhet kan ge effektivitetsvinster just för att politikerns ingripanden försvåras. Detta är en fråga som studeras i den empiriska undersökningen.

Ett alternativ till både reglering och offentligt ägande är ofta att offentliga organ köper tjänster från privata entreprenörer. Det offentliga behöver ju inte driva själva produktionen. Regleringen ersätts då av ett kontrakt. Det finns en omfattande litteratur om val av effektiva kontrakt och auktionsförfaranden för att välja den billigaste entreprenören (se t.ex. Sappington & Stiglitz 1987). Bland de viktiga frågorna är hur väl kontrakten

knyter entreprenörens prestation till ersättningen, och i vilken mån entreprenören tvingas göra riskabla kapitalinvesteringar. I den empiriska undersökningen studeras hur val av kontraktsform och auktionsförfarande påverkar resultatet.

Är sociala tjänster speciella?

Ytterligare aspekter kan vara särskilt betydelsefulla i den sociala sektorn. När det är svårt för kunden att bedöma kvaliteten på en tjänst, kan företagen ha bristande incitament att producera kvalitet.²¹ I sjukvården t.ex. kan bristande möjligheter till kvalitetskontroll för både kunden och försäkringsbolagen ge upphov till såväl överbehandling som felaktig behandling.

Ett annat särdrag hos sociala tjänster är att de ger upphov till specifika fördelningspolitiska effekter. Nationalekonomer har ofta hävdats att fördelningspolitik sköts bättre med penningomfördelning än med ett utbud av sociala tjänster. Denna slutsats grundas på antagandet att befolkningens fördelningspolitiska preferenser avser fördelning av ”nytta”. I själva verket kan det emellertid vara fördelningen av specifika tjänster som sjukvård, som är av vikt för befolkningens fördelningspolitiska preferenser.

I den politiska debatten hävdas också ofta att det i de sociala tjänsterna inte finns utrymme för privata ägare att sänka kostnaderna utan att försämra kvaliteten, eftersom möjligheterna att automatisera är små. Den empiriska undersökningen här jämför uttryckligen effekten av privatiseringar i sociala och tekniska tjänster, med hänsyn tagen till kvalitetsförändringar.

Den empiriska litteraturen om privatisering

Litteraturen om effekten av privatiseringar och decentraliseringar i Sverige är tämligen begränsad och består nästan enbart av fallstudier av framför allt tekniska tjänster (t.ex. Pyddoke 1991).

²¹ Detta problem kallas i litteraturen för ”asymmetrisk information”; se Akerlof (1970).

Det finns emellertid ett hundratal internationella studier, där likartade offentliga och privata verksamheter jämförs (för en mer detaljerad genomgång se t.ex. Vickers & Yarrow 1989, kap. 2). Studierna kommer ofta till slutsatsen att de privatägda bolagen är mer effektiva än de offentligt ägda (t.ex. Boardman & Vining 1989). Det är emellertid anmärkningsvärt hur ofta offentliga företag ändå bedöms vara lika produktiva som privata (t.ex. Caves & Christensen 1980). Detta händer speciellt ofta när både de offentliga och privata verksamheterna är utsatta för konkurrens. Av detta har många dragit slutsatsen att införandet av konkurrens på produktmarknaden är betydligt viktigare än frågan om offentligt eller privat ägande (t.ex. Vickers & Yarrow 1991, Fölster 1990).

Vid närmare betraktelse lider emellertid nästan samtliga dessa undersökningar av ett allvarligt selektionsproblem. Anta att offentliga företag vore i genomsnitt mycket mindre produktiva än privata, men att det fanns en spridning inom grupperna så att några offentliga är lika effektiva som en del privata. Utan konkurrens skulle då privata företag ha högre produktivitet än offentliga. Vid införandet av konkurrens försvinner företag som är mindre produktiva än sina konkurrenter. Endast de offentliga bolagen som är lika produktiva som sina privata konkurrenter finns då kvar. En empirisk tvärsnittsundersökning skulle då finna att offentliga företag är lika produktiva som privata när konkurrens råder. Detta motsvarar precis det mönster som empiriska undersökningar faktiskt finner. Ändå är det helt felaktigt att dra slutsatsen att konkurrensen är viktigare än ägandet.

Den empiriska undersökningen nedan tar hänsyn till selektionsproblemet. Eftersom undersökningen inte är en tvärsnittsstudie utan en longitudinell studie, mäts förändringen i verksamhetens resultat. Därmed kan man korrigera för den relativa effektiviteten i utgångsläget.

7.2 Den empiriska undersökningen

Undersökningen är baserad på en databas som innehåller 60 observationer av verksamheter där privatisering eller decentralisering har ägt rum. Dessutom ingår en kontrollgrupp av jämförbara verksamheter där inga reformer har

genomförts. Kontrollgruppen består av 36 verksamheter. Tabell 7.1 visar vilka verksamheter som ingår i undersökningen och den genomsnittliga tid som har gått mellan privatiseringen/decentraliseringen och tidpunkten för datainsamlingen. Denna insamling utfördes från våren till och med hösten 1992.

Tabell 7.1 Verksamheter i studien. Andel i procent av alla verksamheter, tid mellan reformen och datainsamlingen i antal år

	Andel av alla verksamheter i studien %	Antal år efter reformen, i genomsnitt
Primärvård	11	3,2
Tekniska tjänster	26	3,9
Hemtjänst	9	2,8
Vårdhem	19	3,5
Daghem	15	0,5
Annat	20	2,1

Uppbyggnaden av databasen har underlättats av att många verksamheter som privatiseras eller decentraliseras anlitar ett oberoende organ för utvärdering av effektivitetsvinsterna. Som ett exempel har privatiseringen av de tekniska tjänsterna i Åre kommun utvärderats av Trygghetsrådet och beräknats i termer av kostnadsbesparing per år. Ett annat exempel är att privatiseringen av läkarcentralen i Limhamn har utvärderats av Landstingsförbundet. Resultatet, uttryckt som kostnadsbesparing av privatisering eller decentralisering, blir således den viktigaste beroende variabeln för den empiriska undersökningen. Dessa utvärderingar har dock oftast varit ofullständiga eller gett mått som inte varit jämförbara med de kriterier som använts i andra fallstudier. I dessa fall har utvärderingar därför kompletterats med telefonintervjuer.

De oberoende utvärderingarna är ofta väldigt noga med att kartlägga kvalitetsförändringar. I denna undersökning omräknas de konstaterade kvalitetsförändringarna i så stor utsträckning som möjligt till kostnadsförändringar. I den nyligen privatiserade vårdcentralen i Alingsås till exempel kunde

man anställa ytterligare en terapeut samtidigt som en viss kostnadsänkning uppnåddes. Lönekostnaden för terapeuten kan ses som den ytterligare kostnadsänkning som skulle ha ägt rum om servicen inte hade förbättrats genom att en terapeut anställdes. På samma sätt kan många kvalitetsförändringar räknas om till motsvarande kostnadsbesparingar. Vissa kvalitetsaspekter, som t.ex. ett mer vänligt bemötande, hamnar dock utanför. Kvalitetsförändringarna är i allmänhet inte så stora. Alla fall av privatiseringar i studien är sådana där kommunen eller landstinget genom sin beställning fortfarande i hög grad bestämmer tjänstens kvalitet och utformning. Privatiseringar som ger upphov till ett varierat tjänsteutbud, som t.ex. vouchersystem för skolor, var fortfarande mycket sällsynta vid studiens genomförande.

Studiens uppläggning beskrivs i det följande. Mer djupgående statistiska analyser och beskrivningar av vissa aspekter på insamlade data kommer att publiceras i senare rapporter.

Typ av organisationsförändring, konkurrens och kontrakt

Organisationsförändringen representeras av flera variabler som listas i tabell 7.2. Utgångspunkten är tre så kallade dummyvariabler som anger om verksamheten har privatiserats, om den har decentraliserats med eget budget- och intäktsansvar eller om den har decentraliserats med enbart eget budgetansvar. Andra variabler beskriver graden av konkurrens, hur kontrakten med kommun eller landsting ser ut samt hur ägandet och ledningen av verksamheten ser ut.

Graden av konkurrens mäts som marknadsandel bland gruppen av potentiella kunder. Som ett exempel har en vårdcentral med monopol i ett visst område en marknadsandel på 100 procent. När invånarna tillåts välja vårdcentral ökar gruppen av potentiella kunder, och därmed sjunker vårdcentralens marknadsandel. När en offentlig upphandling äger rum mäts graden av konkurrens i stället som $1/\text{antal konkurrenter}$.

Tabell 7.2 Variabler i undersökningen som beskriver organisationsförändringen

TYP: Typ av verksamhet.

DBUD: Eget budgetansvar inklusive rätt att i viss mån skifta mellan personalkostnader och andra utgifter eller investeringar.

DIN: Intäktsansvar, där intäkterna förtjänas i förhållande till prestation, och där för lite intäkter kan leda till nedläggning.

DPRIV: Verksamheten har privatiserats.

GKONK: Grad av konkurrens.

EGKONK: Verksamheten konkurrerar med verksamhet i egen regi.

KONTR: Hur väl kontraktet anger prestation.

KAPIT: Storlek på entreprenörens kapitalinvestering.

Offentlig huvudman:

BESTÄLL: Dummy för om upphandlingsförfarandet genomförs av politiker eller tjänsteman.

ERFAR: Antal tidigare upphandlingar av samma typ av tjänst som den personen ansvarat för.

Privat ägare:

ÄBRANSCH: Dummy för om ägaren har varit aktiv i samma bransch.

VDEKOMP: Antal år av tidigare erfarenhet som ägare eller VD av en vinstdrivande verksamhet.

Styrelse:

EXTERN: Andel av styrelseledamöter som inte medarbetar i verksamheten.

AKTIV: Antal årstimmar som styrelsen arbetar med verksamheten.

STYR: Antal medlemmar i styrelsen.

Ledningen:

VDBRANSCH: VDs branschfarenhet i antal år.

VDANST: Dummy för om VD har varit anställd i verksamheten.

EKOMP: Antal år som VD har varit ägare av eller VD för en vinstdrivande verksamhet.

När kontrakt upprättas mellan en offentlig beställare och en decentraliserad eller privat entreprenör rangordnas kontraktet efter anknytningen till produktionsresultatet. Ett kontrakt som knyter ersättningen till den önskade prestationen får ett högt värde, medan ett kontrakt som ger en fast ersättning eller inte definierar prestationen tydligt får ett lågt värde. En annan variabel fångar den kapitalinvestering som entreprenören måste göra om han får kontraktet.

Urval av kompetensvariabler följer till en del Friedlaender, Berndt och McCulloughs (1991) undersökning av järnvägsindustrin i USA.

7.3 Resultaten

Resultaten ger en rik bild av vilka metoder som använts vid en lyckad organisationsförändring jämfört med en misslyckad. Det är emellertid viktigt att sätta resultaten i rätt perspektiv. Eftersom de flesta privatiseringar endast är några år gamla, kan slutsatserna ändras på sikt.

De jämförelser som redovisas i detta kapitel avser de genomsnittliga kostnaderna under de två åren innan reformen genomfördes och genomsnittet för åren efter reformens genomförande fram till datainsamlingen.

Tre typer av misslyckanden förekommer bland de undersökta verksamheterna:

1. Verksamheten har blivit mindre effektiv.
2. Verksamheten kostar mer för kommunen.
3. Verksamheten har gått i konkurs eller lagts ned.

Dessa tre typer av misslyckanden utesluter inte varandra utan de kan förekomma samtidigt. Av de 38 fall som privatiserats hade 8 blivit mindre effektiva och 4 gått i konkurs. En kostnadsökning för kommunen skedde i 12 fall, varav 6 tillhör dem som blivit mindre effektiva. Trots att kommunens kostnader ökat i nästan en tredjedel av de undersökta fallen har privatiseringen i genomsnitt lett till avsevärda effektiviseringar och även till en del kostnadssänkningar för kommunen.

Tabell 7.3 visar den genomsnittliga förändringen i kommunens kostnader. Kostnadsförändringarna i tabellen är korrigerade för inflation, men inte för ändringar i kvaliteten.

Tabell 7.3 Kostnadsförändringar efter privatisering eller decentralisering, korrigerade för inflation
Förändring i procent

	Privatiserat	Budget- ansvar	Intäkts- ansvar	Kontroll
Kommunens kostnad	-8,6	-3,1	-7,5	-3,6

För att ge en mer rättvisande bild av i vilken utsträckning privatisering har bidragit till en effektivisering korrigeras i nästa tabell för de kvalitetsförändringar som kunnat konstateras enligt beskrivningen i tidigare avsnitt. Detta visas i tabell 7.4 som förändring av kommunens kostnad justerad för kvalitet. Tabellen visar också förändringen i verksamhetens kostnads-effektivitet, d.v.s. kommunens kvalitetsjusterade kostnad minus det privata företagens vinst.

Tabell 7.4 Kostnadsförändringar efter reformen justerade för kvalitetsförändringar
Förändring i procent

	Privatiserat	Budget- ansvar	Intäkts- ansvar	Kontroll
Kommunens kostnad	-7,9	-4,2	-9,1	-3,6
Kostnads-effektivitet	-12,3	-4,2	-9,8	-3,6

De privatiserade verksamheterna lyckades bäst med att öka kostnads-effektiviteten. Ändå har kommunens kostnader minskat mest vid decentralisering med intäktsansvar. Decentralisering med budgetansvar har knappt haft större effekt än i kontrollgruppen.

Ett annat viktigt resultat från tabell 7.4 är att även om reformerna har lett till effektiviseringar och kostnadsbesparingar, så är inte dessa så stora som enkla fallstudier ger sken av. Verksamheterna i kontrollgruppen har nämligen också under tiden sänkt sina kostnader. Nettoeffekten av reformerna ser därför ut att vara mindre än de först verkar vara.

I de följande tabellerna visas den ”relativa kostnadsförändringen”, d.v.s. kvalitetsjusterade kostnadsförändringar relativt till kontrollgruppen. Tabellerna 7.5 och 7.6 visar relativa kostnadsförändringar för de olika branscherna.

Tabell 7.5 Relativa kostnadsförändringar efter privatisering i olika branscher
Förändring i procent

	Kostnads- effektivitet	Kommunens kostnad
Primärvård	-7	-4
Tekniska tjänster	-6	-5
Hemtjänst	-2	3
Vårdhem	-7	-5
Daghem*	-	-
Annat	-4	-2

* Daghemmen i studien har varit i privat regi så kort tid att de inte rapporteras här.

Tabell 7.6 Relativa kostnadförändringar efter decentralisering i olika branscher
Förändring i procent

	Kommunens kostnad vid budgetansvar	intäktsansvar
Primärvård	-1	-6
Tekniska tjänster	1	-6
Hemtjänst*	-2	-
Vårdhem	-2	-3
Daghem	1	-8
Annat	2	-4

* Hemtjänst med intäktsansvar ingår inte i undersökningen.

För de flesta verksamheter är det för tidigt att uttala sig om tidstrenden i effektiviseringen. En genomgång av materialet tyder dock på att den relativa förändringen av kommunens kostnad till följd av privatiseringarna tenderar att minska över tiden. Många privatiserade verksamheter har initialt låga kostnader men höjer sedan successivt kraven gentemot kommunen. Samtidigt har verksamheter som är kvar i kommunal regi under tiden blivit mer kostnadseffektiva.

Kostnadsförändringen efter privatisering visar stora variationer. Det är därför intressant att studera hur dessa variationer uppstår. Tabell 7.7 visar de relativa kostnadsförändringarna efter privatisering uppdelade i borgerligt styrda och socialdemokratiskt styrda kommuner. Båda grupperna har privatiserat ungefär lika mycket. Centerledda kommuner privatiserade minst, medan moderatledda kommuner privatiserade mest. Kommuner med en socialdemokratisk ordförande i kommunfullmäktige låg mitt emellan.

Tabell 7.7 Politisk majoritet vid privatiseringen och relativa kvalitetsjusterade kostnadsförändringar efter privatisering
Förändring i procent

Kostnadseffektivitet:

Borgerlig majoritet	-5,7
Socialdemokratisk majoritet	-6,2

Kommunens kostnad:

Borgerlig majoritet	-3,1
Socialdemokratisk majoritet	-4,7

Vissa kommuner har privatiserat betydligt mer än andra. En hypotes kan vara att de minst effektiva verksamheterna privatiseras först. En kommun som privatiserar mycket kommer då att ha en mindre genomsnittlig effektivisering, eftersom den också privatiserar verksamheter där effektiviseringspotentialen är mindre.

I tabell 7.7 har de borgerligt styrda kommunerna en något mindre förändring av kostnadseffektiviteten. Den huvudsakliga skillnaden ligger dock i förändringen av kommunens kostnader. Det tyder på att de borgerligt styrda kommunerna varit mer generösa mot privata entreprenörer. I följande avsnitt undersöks i vilken mån detta kan förklaras med skillnader i kontrakt och anbudsförfaranden.

Kontrakt och anbudsförfaranden

I tabell 7.8 visas förändringen i den kvalitetsjusterade relativa kostnaden för kommunen i relation till kontraktets utformning och graden av konkurrens. Kontrakten har graderats på en skala från 1 till 10 efter hur konkreta och mätbara villkoren för kontraktsuppfyllelse är. Graden av konkurrens är ett mått på antingen marknadsandelen eller antal konkurrenter. Om t.ex. ett anbudsförfarande genomförs där två konkurrenter deltar, blir graden av konkurrens 0,5 (variabeln "Grad av konkurrens" ökar således när konkurrensen minskar).

Tabell 7.8 Kommunens relativa kvalitetsjusterade kostnad efter privatisering
Förändring i procent

Förändring av kommunens kostnad	
Kontrakt	
Över median	-6,1
Under median	-4,8
Grad av konkurrens	
Över median	-3,4
Under median	-4,9

I synnerhet verkar konkurrens med verksamhet i kommunens egen regi spela en roll. Tabell 7.9 visar hur kommunens kostnad påverkas av att det råder konkurrens med verksamhet i egen regi.

Tabell 7.9 Kommunens relativa kvalitetsjusterade kostnad efter privatisering beroende på konkurrens med verksamhet i egen regi
Förändring i procent

Förändring av kommunens kostnad	
Konkurrens med egen regi	-6,2
Ingen konkurrens med egen regi	-3,1

Anmärkningsvärt är att konkurrens med egen regi verkar leda till större kostnadsänkningar än konkurrens mellan privata entreprenörer. I tabell 7.10 jämförs borgerligt och socialdemokratiskt styrda kommuner avseende på hur de utformat kontrakten och på grad av konkurrens. Det framgår att de borgerligt styrda kommunerna mer sällan har använt sig av konkreta kontraktsvillkor och konkurrens.

Tabell 7.10 Kontrakt och konkurrens i kommuner

	Kontrakt skala 1–10	Grad av konkurrens	Konkurrens med egen regi andel, %
Borgerlig majoritet	4,1	0,61	58
Socialdemokratisk majoritet	6,9	0,42	84

Urval och motiven till organisationsförändringen

I en forskningsrapport som publiceras separat undersöks om de verksamheter som privatiseras eller decentraliseras skiljer sig redan i utgångsläget från dem som inte reformeras. Som ett exempel kan en verksamhet med relativt sett höga styckkostnader medföra en större potential för kostnadssänkningar och därmed också en större chans att den privatiseras.²²

Denna analys visar att de privatiserade verksamheterna i genomsnitt faktiskt inte skiljer sig från icke privatiserade. Motiven som anges för att just dessa verksamheter privatiseras kan i viss mån förklara detta. Motivet att privatisera en verksamhet för att den fungerar dåligt har varit mer sällsynt än man kan tro. Det motverkas nämligen av att det är betydligt svårare att privatisera en verksamhet som fungerar dåligt. I vissa fall har därför politiker valt att först privatisera verksamheter som går bra. En rätt vanlig inställning är också att representativa verksamheter skall privatiseras först för att ge en rättvisande bild av effekterna av en allmän privatisering.

Med dessa olika motiv som utgångspunkt är det förmodligen inte särskilt konstigt att de privatiserade verksamheterna inte skiljer sig markant i genomsnitt.

²² Rent principiellt kan en sådan selektionsmekanism skattas enligt följande (se t.ex. Maddala 1983).

$$C_1 = a_1 X + e_1 \quad (\text{för privatiserade verksamheter})$$

$$C_2 = a_2 X + e_2 \quad (\text{för ej privatiserade verksamheter})$$

$$I = b Z + e_3 \quad (\text{Beslutet att privatisera})$$

där C: Kostnadsförändringen.

X: Exogena variabler som bestämmer kostnadsutvecklingen.

Z: Exogena variabler som bestämmer om verksamheten privatiseras eller decentraliseras.

I: Variabel som anger om privatisering har ägt rum.

Baserat på de skattade koefficienterna kan det sedan simuleras vilket C de privatiserade verksamheterna skulle ha haft om de inte hade privatiserats, och vilket C de icke-privatiserade verksamheterna skulle ha haft om de hade privatiserats.

Som huvudsaklig variabel för Z används den relativa styckkostnaden. För varje verksamhet beräknas således en styckkostnad relativt genomsnittet av de verksamheter av samma typ där ingen organisationsförändring ägt rum. Ytterligare variabler är soliditeten, den politiska majoriteten i kommunen samt en tidstrend som fångar en ökande positiv inställning till privatisering och decentralisering.

KAPITEL 8

Politik för ett naturligt monopol — fallet Televerket

Roger Pyddoke

På flera marknader, som tidigare sågs som den självklara hemvisten för offentliga monopol, har ökade tekniska möjligheter i kombination med en snabb tillväxt av alternativa möjligheter att tillfredsställa en växande efterfrågan lett till krav på spelregler för konkurrens på lika villkor.

Utvecklingen på dessa monopolmarknader karaktäriseras ofta av en hög grad av komplexitet och oförutsägbarhet vilket gör det svårt att välja ändamålsenliga medel för att uppnå sådana politiska mål som marknads-ekonomisk effektivitet och rättvisa resultat.

I tabell 8.1 ges en översikt av några av de svenska naturliga monopol för vilka det statliga engagemanget reformerats på senare tid. Eftersom förhållandena varierar mycket mellan olika marknader har jag valt att presentera förändringarna för telemarknaden. Utifrån det exemplet förs sedan mer allmänna resonemang om möjligheterna att bedriva en effektiv politik för naturliga monopol.

Med naturligt monopol menas här verksamheter där man kan producera med endera eller både stordriftsfördelar (d.v.s. avtagande styckkostnader) och samproduktionsfördelar (d.v.s. att kostnaderna för att

producera två varor eller tjänster är lägre än kostnaderna för att producera dem var för sig).²³

Tabell 8.1 Översikt av omregleringsaktiviteter för naturliga monopol i Sverige vid årsskiftet 1992/1993

	Telefoni	Post	Järnväg	El
1. Omreglering har skett	Ja	Utreds	Ja, utreds	Ja, utreds
2. Monopollag	Propos. på väg	Utreds	Utreds	Utreds
3. Regleringsmyndighet har skapats	Ja	?	Nej	Nej
4. Naturliga monopol i särskild organisation	Nej	—	Ja	Ja
5. Naturliga monopol i bolag	Ja	Ja, Posten blir bolag	Nej	Nej
6. Tillgången till det naturliga monopolens tjänster regleras	Ja	—	Utreds	Ja, utreds

Det är i praktiken svårt att avgöra om ett företag verkligen är ett naturligt monopol. Skälet till detta är att det kan vara praktiskt svårt att

²³ Följande definition ges av Panzar (1989). Ett företag sägs vara ett naturligt monopol, om kostnadsfunktionen $C(y)$ är sådan att det för varje vektor y_i och y_j i produktionsområdet gäller att $C(y_i + y_j) < C(y_i) + C(y_j)$. Lägg märke till att det för ett företag som tillhandahåller tre eller flera produkter kan vara sant att företaget både är och inte är ett naturligt monopol. Det kan t.ex. vara så att det föreligger samproduktionsfördelar mellan 1 och 2, men att vara 3 skulle kunna produceras separat till samma kostnad som i flerproduktföretaget!

bestämma en organisations minimikostnadssamband. Det är dessutom särskilt svårt att bedöma kostnadssambanden för alternativen om dessa bara finns som möjligheter. På flera områden kan det t.ex. innebära att en verksamhetsgren till följd av teknisk utveckling inte längre är förenad med naturligt monopol. Ibland kan det bero på att billiga substitut lanserats och ibland på att tekniker utan stordriftsfördelar introducerats.

En utgångspunkt för utformningen av telepolitiken i Sverige har varit reformeringen av konkurrenslagstiftningen. Den nya konkurrenslagen ställer skärpta krav på företag med dominerande marknadsställning. Den utgjorde därför en självklar plattform för de specifika kraven på teleoperatörer som formuleras i förslaget till ny telelag. I förslaget till telelag föreslås också grundläggande spelregler för hur den nya telemyndigheten Telestyrelsen skall arbeta i konkurrensfrågor.

Förslagen till ny telepolitik innebär att en för konkurrensen avgörande förutsättning, nämligen tillgången till Televerkets nätkapacitet, i framtiden regleras genom frivilliga överenskommelser mellan Televerket och andra operatörer. Dessa överenskommelser begränsas dock av kravet i den nya konkurrenslagen att de inte får utgöra missbruk av dominerande ställning och av förslaget till telelag som innebär att taxorna skall vara kostnadsbaserade.

Vid tvister om taxor för samtrafik och om villkoren i övrigt skall Telestyrelsen medla. Ett problem, som eventuellt kan sätta detta systemskifte i farozonen, är att det är lika svårt för de konkurrerande operatörerna som för Telestyrelsen att ha en välgrundad uppfattning om vad rimliga nivåer och former på dessa taxor bör vara. Risker finns därför att etableringen av effektiv konkurrens förhålls.

Kapitlet inleds med ett kort referat av de brittiska erfarenheterna av omreglering av telemarknaden. Dessa är intressanta bland annat därför att den nya svenska telepolitiken i hög grad liknar den brittiska. Därefter presenteras allmänna utgångspunkter för analys av politik för naturliga monopol. De brittiska erfarenheterna och de allmänna utgångspunkterna leder till ett antal vägval för svensk telepolitik. I det följande avsnittet redogörs för vilka val som hittills gjorts i den nya svenska telepolitiken. Därefter diskuteras

risker med den nya telepolitiken och i ett sista avsnitt sammanfattas kapitlets slutsatser.

8.1 Den brittiska telepolitiken

I Storbritannien antogs 1984 en ny telelag (Telecommunications Act) som även etablerade en tillsyns- och konkurrensmyndighet för telemarknaden; Office of Telecommunications eller OFTEL. Samtidigt beslutades att 51 procent av det brittiska televerket British Telecoms (BTs) aktier skulle säljas.

Det nya regleringssystemet bygger på tillstånd, vilka innehåller villkor om t.ex. taxor, konkurrensneutralitet i tillhandahållande av nättjänster och sociala åtaganden.

I en översikt av brittisk telepolitik hävdade OFTELS förste generaldirektör Sir Bryan Carsberg (1989) att myndigheten främst verkar genom att genomdriva tillståndsvillkor samt att justera dessa. Tillstånden utfärdas av näringsministern. Carsberg betonar där också att det är viktigt att telemyndigheten skaffar ett principiellt angreppssätt och att dessa principer tydliggörs. Myndighetens funktion bygger på att parterna på marknaden i största möjliga utsträckning själva skall söka nå överenskommelser om t.ex. samtrafikvillkor. I situationer där OFTEL skall medla mellan parter anser Carsberg att chansen ökar att man fattar ett tydligt och förutsägbart beslut om man har tydliga principiella utgångspunkter. Detta gör det också lättare för de reglerade företagen att planera och vidta åtgärder.

Den grundläggande principen i den brittiska telelagen och i OFTELS policy är, enligt Carsberg, att konsumenternas intresse har högsta prioritet. Det viktigaste medlet för att sträva mot detta mål sägs vara att stimulera konkurrens.

Den andra utgångspunkten är att konkurrens inom telekommunikationer knappast kan existera i alla dimensioner. Regleringar behövs därför där konkurrensen inte kan skydda konsumenternas intressen. De viktigaste reglerna syftar till att förhindra missbruk av monopolmakt indirekt, genom att

nätinnehavaren kräver orättvisa avtalsvillkor för användare av nätet som kan konkurrera med monopolet, och direkt genom för höga priser.

OFTELS förebyggande konkurrenspolitik – exemplet terminalutrustning

Hur har då Carsbergs OFTEL lyckats använda konkurrensen som vapen? Ett område där både Carsberg (1989, s. 83) och Vickers och Yarrow (1988, s. 231) anser att konkurrenspolitiken haft vissa framgångar är marknaden för terminalutrustningar (kontorsväxlar, teleapparater m.m.). BT är fortfarande den dominerande säljaren, men efter 1985 har dock BTs marknadsandelar för kontorsväxlar och teleapparater minskat.

När Carsberg tillträdde 1984 var konkurrens på terminalmarknaden en av de viktiga uppgifterna att ta sig an. Därför inkluderades ett antal villkor för rättvis konkurrens i BTs tillståndsvillkor för denna marknad. Carsberg bedömde dock att regler inte skulle räcka, varför han också valde att arbeta med en förebyggande ansats.

Ett resultat av detta synsätt blev en överenskommelse med BTs ledning om att implementera ett internt program för information till BTs anställda om den nya lagstiftningen. Ett annat resultat var en utfästelse från OFTEL att söka upp och bestraffa överträdelser. OFTEL genomförde därför också en intervjuundersökning om hur kunder och konkurrenter upplevde konkurrensvillkoren. Resultatet blev att BTs marknadsandelar föll och de flesta kunder och konkurrenter uppfattade villkoren som rättvisa.

Ett av de viktigaste redskapen för att kontrollera att försäljningen av terminalutrustning inte korssubventionerades var att försäljningen särredovisades. OFTEL genomdrev därför krav på särredovisning av apparatförsäljningen. Denna dröjde dock vilket försenade införandet av villkoren mot korssubventioner.

Trots dessa ansträngningar är det tveksamt om konkurrens på lika villkor kan regleras fram. Om betydande samproduktionsfördelar saknas mellan tillhandahållande av teletjänster å ena sidan och tillverkning och

försäljning å andra sidan bör verksamheterna delas. Det är förmodligen av detta skäl som Vickers och Yarrow avslutar sin bedömning av konkurrensen inom apparatförsäljning med uppfattningen att riktig konkurrens knappast kan nås så länge terminalutrustning tillverkas och säljs av BT.

Kritik och revision av den brittiska telepolitiken

Flera bedömare av brittisk politik för naturliga monopol har konstaterat att man visserligen avreglerat, men att detta inte skapat konkurrens i den utsträckning som varit möjlig, t.ex. Marsch (1991) och Helm och Yarrow (1988). Vickers och Yarrow (1988 s. 425–429) menar att man för t.ex. tele- och gasmarknaderna genom att överbetona utförsäljningen underlät att skapa den infrastruktur av lagstiftning och regleringsorgan som krävdes för att skapa konkurrens och därmed effektivitet.

Ett skäl för den brittiska regeringen att tona ner kraven på konkurrens var att de kunde hota vinsterna i de nya företagen, reducera aktievärdet och därmed statens försäljningsintäkter. Ett annat skäl var förmodligen att en mer konkurrensinriktad politik hade krävt mer förberedelsestid i ett läge då regeringen ville visa snabba resultat.

Fram till 1990 var en av utgångspunkterna för brittisk telepolitik att skapa konkurrens genom att skapa ett duopol. Man valde därför att ge tillstånd till en konkurrent, Mercury. OFTEL medverkade till ett avtal om tillgång till nätet mellan BT och Mercury, vilket hemlighölls. Avtalet innebar att man tvingade BT att tillhandahålla nättjänster till taxor som låg klart lägre än de normala samtalsavgifterna (Vickers & Yarrow 1988 s. 219). Dessa villkor skulle gälla för den kapacitet som Mercury behövde vid tecknandet av överenskommelsen. För kapacitet som Mercury i framtiden skulle behöva utöver detta skulle 50 procent av investeringskostnaderna betalas. Helm och Yarrow (1988 s. 25) hävdar att det faktum att principerna för samtrafiktaxorna i Storbritannien 1988 var oklara och hemliga troligen avskräckte nyetablering. Enligt Hugo Dixon (Financial Times, Telecommunications correspondent) har

detta avtal nu reviderats så att transaktionsavgifterna ligger närmare styckkostnader samtidigt som Mercury tvingas betala ett bidrag till subventioneringen av lokalnäten.

Den brittiske industriministern presenterade 1990 ett rådgivande dokument med sammanställning av policyfrågor och förslag till framtida telepolitik; *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*. Syftet var att ge underlag för en proposition om telepolitik till parlamentet under 1991. Duopolet hade då i realiteten redan luckrats upp, eftersom flera företag redan tillhandahöll olika specialtjänster på telemarknaden. Två av förslagen var att sätta ett pristak på BTs utlandstrafik och att begränsa etablerade operatörers möjligheter att driva mobiltelefoni sammankopplad med nätet.

I en bedömning av potentialen för att bedriva ytterligare konkurrensfrämjande politik framhåller Gillick (1991) följande. Det finns goda möjligheter att liberalisera användningen av satelliter och rätten att tillhandahålla lokala nät (s. 5). Han menar vidare att tillhandahållarna av kabeltjänster i sina tillståndsvillkor tvingas till samarbete med BT eller Mercury (s. 5) vilket har begränsat kabelföretagens vinstmöjligheter. Denna begränsning skulle kunna elimineras av OFTEL.

Gillick anser slutligen att det är dags att överge tanken att det skall gå att åstadkomma konkurrens med lokala nät. Däremot menar han att det finns mycket att göra beträffande samtrafikvillkoren, framför allt att de i möjligaste mån, med tanke på affärshemligheter, skall göras tydliga och offentliga.

Brittiska bedömare som t.ex. OFTEL-chefen Bryan Carsberg eller *Financial Times* telemarknadsexpert Hugh Dixon har givit svenska politiker följande råd:

- Låt inte intäktsmålet överskugga effektivitetsmålet.
- Skapa en stark regleringsmyndighet som i första hand ges en medlingsfunktion!

- Konkurrens är reglerarens bästa vapen. Gör allt som rimligen går för att öppna konkurrensen. Det viktigaste och svåraste området är samtrafikvillkoren. Dessa bör vara tydliga och offentliga!
- Tvinga dominerande aktörer att särredovisa delaktiviteter.
- Reglera taxorna.

8.2 Motiv för staten att bedriva telepolitik

Även om inte telepolitiken officiellt motiveras med ekonomisk-teoretiska argument om marknadsmisslyckanden, utgör en sådan analys ändå en given utgångspunkt för att bedöma de politiska medlens samhällsekonomiska effektivitet.

Typiska målformuleringar är att telekommunikation skall vara tillgänglig för alla invånare (både regionalt och socialt) till låga kostnader och att telepolitiken skall underlätta en snabb teknisk utveckling samt garantera telesystemets tillgänglighet i krig och kristid.

De källor till marknadsimperfectioner som främst förknippas med telemarknaden är att planeringen och tillhandahållandet av telenät (växlar och överföringar) är:

1. Förenade med stordrifts- och samproduktionsfördelar, d.v.s. naturligt monopol.
2. Förenade med externa nyttor som teleföretaget ej kan tillgodogöra sig.

En tredje källa till att marknader inte spontant genererar en önskad resursanvändning är att väljare och politiker kan knyta fördelningsmål till priserna för en tjänst. I de telepolitiska målen kommer detta till uttryck i önskemålet om regional balans och enhetliga priser. Strävan efter effektivitet utan hänsyn till dessa mål skulle kunna leda till högre taxor för lokalsamtal och abonnemang än idag.

Ett perspektiv som i nationalekonomisk politikanalys, utöver marknadsmisslyckanden, sedan 1970-talet fått en allt större tyngd är den parallella frågan om politikmisslyckanden. Det är inte självklart att en offentlig drift eller en regleringslösning ger högre effektivitet för att ett marknadsmisslyckande konstaterats.

Ett skäl till detta är att den information som en samhällsplanerare behöver för att påverka en marknad i en mer effektiv riktning kan vara kostsam att skaffa fram oavsett om man vill styra ett statligt affärsverk (Televerket) eller ett bolag (Telia AB). Problemet har att göra med att den som skall utföra ett uppdrag inte vill avslöja information som kan skada egna intressen.

I Telestyrelsens fall motsvaras det av dess underläge beträffande information om teknik och ekonomi, t.ex. Televerkets kostnader, men också av dess bedömningar av kunders betalningsvilja för olika tjänster. Om Telestyrelsen inte skall dubblera Televerkets redovisningsarbete, måste man nöja sig med att i någon grad försöka påverka Televerket att ta fram och redovisa relevanta data för regleringsprocessen. Därför måste kraven på information utformas med beaktande av att incitamentet för att leverera sådan information blir svagt om företaget ifråga vet att informationen kan användas på ett för företaget ofördelaktigt sätt.

Problemet accentueras av att det medel som kan vara verksamt, d.v.s. en stark och kunnig statlig regleringsmyndighet, kanske inte är attraktivt av ideologiska skäl, men också av att erfarenheterna av att försöka detaljreglera naturliga monopol inte är särskilt goda. Därför föredrar man idag ofta att ge en regleringsmyndighet en mer iakttagande och medlande roll.

I fallet med ett naturligt monopol som Televerket kan problemet beskrivas ungefär så här. Om kommunikationsministern enbart har telekonsumenternas intressen som mål kan han tänkas önska sig att alla aktiviteter som bedrivs utan stordrifts-, samproduktionsfördelar eller andra marknadsimperfectioner bryts loss från Televerket. Även för verksamheter där marknadsimperfectioner förekommer i begränsad omfattning kan det vara

intressant att bryta loss verksamhet. Då återstår verksamheter där marknaden av olika skäl inte kan förväntas leverera tjänster i önskad omfattning.

För sådana verksamheter hamnar ministern i ett dilemma. Oavsett om han väljer den privata eller den offentliga vägen kommer starka krav att resas på att verksamheten skall bedrivas så att största möjliga samhällsnytta uppstår. I klartext betyder det att kunder och producenter av förädlade tjänster kommer att kräva tillgång till billig kapacitet. På ministern kommer att ställas krav på att kunna visa att det finns tillräcklig kapacitet och att den valda lösningen verkligen ger tjänster till låga kostnader.

Ministern kommer därför att behöva se till att så mycket som möjligt av konkurrenspotentialen används och att monopoltjänsten (i praktiken nätet och dess närliggande investeringar) tillhandahålls på ett konkurrensneutralt och effektivt sätt. Så långt är nästan alla bedömare överens om hur politiken för naturliga monopol bör utformas.

Kritiken av den brittiska telepolitiken har främst riktat in sig på att konkurrensen skulle kunna stimuleras med aktiva åtgärder. Det handlar då främst om hur tillträde till näten regleras på konkurrensneutrala villkor. I nästa avsnitt diskuteras därför möjligheten att göra detta.

8.3 Vägval för svensk telepolitik

I de tidigare avsnitten har vi identifierat ett antal telepolitiska vägval för regeringen. Dessa var huruvida man borde eller inte borde:

- A. bryta loss produktion som inte självklart är förenad med naturligt monopol från nätverksamheten
- B. ge Telestyrelsen tillräckliga resurser för att självständigt kunna fastställa samhällsekonomiskt önskvärda samtrafiktaxor
- C. kräva att tydliga samtrafikkvillkor offentliggörs
- D. kräva särredovisning av verksamhet hos dominerande teleoperatörer
- E. bolagisera Televerket
- F. privatisera Televerket.

I de följande avsnitten sammanfattas allmänna utgångspunkter för dessa vägval.

A. Delning av Televerket?

Om ett flerproduktföretag har verksamheter som inte är förknippade med naturliga monopol kan dessa brytas loss från övriga verksamheter. Man kan därmed undvika risken för korssubventionering och att oönskade konkurrensfördelar ges till en viss verksamhet. Av dessa skäl har man diskuterat möjligheten att dela televerkets nättillhandahållande (som anses vara förenat med stordriftsfördelar) ifrån övrig tjänsteproduktion. Avgörande för om detta är en lämplig åtgärd eller inte är i vilken utsträckning nät- och tjänsteproduktionen kan realisera kostnadsfördelar genom integration.

B. Tillräckliga resurser för att Telestyrelsen självständigt skall kunna fastställa samhällsekonomiskt önskvärda samtrafiktaxor

En källa till fallande styckkostnader, och därmed till naturligt monopol, är produktion av en tjänst i ett nät. På sådana marknader kan tillgången till nätet utgöra en betydande inträdesbarriär till marknaden. Problemen med att göra nätet tillgängligt är främst förknippade med taxestruktur, villkor för var man ansluts och skyldighet att hålla reservkapacitet. Det är t.ex. meningslöst att lagstifta om rätten till tillgång om inte samtidigt taxorna är rimliga.

Taxesystemen för nät erbjuder möjligheter för ett dominerande nätverksföretag att begränsa konkurrensen. Av sådana skäl har man i den nya konkurrenslagen kriminaliserat konkurrensbegränsande beteenden av detta slag. Detta betyder emellertid inte att det är enkelt att beivra sådant beteende. Ett skäl till detta är att det inte finns några självklara, praktiskt tillämpbara principer för hur de fasta kostnaderna i ett telenät skall fördelas.

Därför finns inte heller något enkelt recept för hur en regleringsmyndighet som Telestyrelsen bör agera. Man kan tänka sig flera principer för taxesättning med olika för- och nackdelar. Gemensamt för dem som teoretiskt ger samhällsekonomiskt effektiva lösningar är att de kräver information som kan vara mycket kostsam att få producenterna att avslöja.

En grov princip är att alla användare betalar samma abonnemangsavgift oavsett användning. Detta diskriminerar små kunder.

En andra princip som framhålls av ekonomer är långsiktig marginalkostnad. Helm och Yarrow (1988 s. 24) hävdar att det är bättre att sträva efter en avgift som "reflects the long-term incremental capacity cost", helst också med hänsyn till vid vilken tidpunkt just den användarens maximala efterfrågan inträffar. Taxeproblemen kan i sådana fall inte lösas utan information om enskilda användares efterfrågevariationer och efterfrågeelasticiteter men också om kostnader för olika kapacitetsformer.

En tredje princip som egentligen bara är en variant av den andra är att tvinga det dominerande nätföretaget att tillhandahålla nätet till kostnader som understiger långsiktiga marginalkostnader (Vickers & Yarrow 1988, s. 74 och 218). Skälet till att principen kan vara bra är att denna prissättning kan stimulera konkurrens vilket kan leda till att välfärden totalt sett blir större.

Att (som i den tredje principen) subventionera kapitalkostnader kan motiveras med att det kan vara konkurrensfrämjande. Men behöver verkligen nyinträdande företag sådan starthjälp? OFTEL-chefen Carsberg har hävdats att den behövs. Han har också verkat för att nyinträdande teleföretag erbjuds rabatter så länge deras marknadsandel understiger en viss gräns. Detta anser företrädare för Televerket skapar en ny barriär vid denna gräns. Frågan om subventionerade taxor, d.v.s. taxornas nivå, för tillgång till näten måste nog betraktas som sekundär i förhållande till kraven på tydliga och offentliga principer för taxesättning.

C. Tydliga och offentliga samtrafikvillkor

En viktig förutsättning för att kunna kontrollera om ett system är konkurrensneutralt eller inte är att taxorna är offentliga. Den kritik som riktats mot många telebolag är att dessa av affärsmässiga skäl hemlighållit olika affärsöverenskommelser, särskilt de som varit interna. Det har t.ex. hävdats att Televerket erbjuder ansenliga, hemliga rabatter för storkunder, särskilt Televerket självt. Oklara eller hemliga principer för samtrafiktaxor anses t.ex. ha försenat Mercurys etablering i Storbritannien.

D. Krav på särredovisning av verksamhet hos dominerande teleoperatörer

En annan viktig förutsättning för att en telemyndighet skall kunna säkerställa konkurrens på lika villkor är att det dominerande nätföretaget tvingas särredovisa kostnader både för nätaktiviteter och för sådan verksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader.

E. Bolagisering av Televerket

En tänkbar förändring av förutsättningarna för Televerket vore att göra Televerket till ett aktiebolag, utan att sälja ut aktierna. Förutom att detta är ett naturligt steg i riktning mot privatisering, som diskuteras i nästa avsnitt, kan man tänka sig att denna förändring medför fördelar i sig jämfört med affärsverksformen.

I en utredning som utförts av Mats Larsson (1991) på uppdrag av regeringen hävdas att det viktigaste skälet för bolagisering är att Televerkets tillgångar på det sättet kan avskiljas från staten och att hela ansvaret för dess förvaltning kan läggas i händerna på en styrelse. Detta skapar, hävdas det vidare, förutsättningar för ökad effektivitet (s. 13).

Det är dock svårt att finna argument för att associationsformen i sig skulle ha någon avgörande betydelse för effektiviteten. Visserligen kan de mera långtgående redovisningskraven som är förenade med aktiebolagsformen ha en viss betydelse, men de avgörande fördelarna synes vara de som är förenade med att bolagiseringen är ett steg på vägen mot privat ägande.

F. Privatisering av Televerket

Det finns inte några empiriska studier som visar att naturliga monopol i privat regi skulle vara mer effektiva än offentliga. Det man kunnat finna i empiriska studier är att konkurrens är viktigare än ägarform för om en verksamhet bedrivs med låga kostnader eller ej. Däremot finns teoretiska skäl till att ett privat bolag skulle kunna vara mer effektivt. Dessa är framför allt konkursrisk och risk för övertagande. Vidare kan privata aktieägare driva ett vinstkrav hårdare. För en mer utförlig diskussion av varför privat ägande kan ge

starkare incitament till effektiv skötsel av ett företag se kapitel 11 i denna bok.

Av bland annat dessa skäl kommer Bohm och Hesselborn (1991) till slutsatsen att den privata bolagsformen är mer fördelaktig än affärsverksformen för Televerket.

8.4 Den nya svenska telepolitiken

Jag har nu i två avsnitt diskuterat utgångspunkter för en förnyelse av svensk telepolitik. I detta avsnitt granskas förslagen till ny telepolitik mot bakgrund av dels de telepolitiska målen, dels de brittiska erfarenheterna och de mer allmänna regleringsteoretiska utgångspunkterna jag redovisade i förra avsnittet.

De gällande telepolitiska målen beslutades av riksdagen 1988 (prop. 1987/88:118). Dessa mål formulerades nyligen åter (prop. 1990/91:87) som att staten skall:

- garantera tillgången till väl fungerande normal telekommunikation i hela landet till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad
- garantera enhetliga priser för företag och hushåll
- underlätta snabb teknisk utveckling
- garantera att telesystemet bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden
- garantera ett uthålligt och tillgängligt telesystem i krig och kristid.

En utgångspunkt för den nya politik för telemarknaden som för närvarande gäller i Sverige är att använda outnyttjad konkurrenspotential för att öka effektiviteten inom svensk televerksamhet. Det skall ske genom att underlätta nyinträde för företag framför allt inom långdistanstelefon, företagens telefon- och datakommunikation samt mobiltelefon. Detta väntas leda till konkurrens och därmed lägre priser men också bättre och mer varierade tjänster.

En ny konkurrenslag

En väsentlig förutsättning som ändras från 1 juli 1993 är att det kommer en ny konkurrenslag prop. 1992/93:56. Lagen bestämmer de grundläggande spelreglerna för företag med dominerande marknadsställning. Den nya lagen innebär att Sverige i enlighet med EES-avtalet inkorporerar EGs konkurrensregler. En väsentlig skillnad jämfört med den tidigare lagen (1982:729) är att den nya lagen ger möjligheter att bemöta alla konkurrensbegränsningar med direkt verkande sanktioner. En annan skillnad är att EGs regler och den nya konkurrenslagen också innehåller ett uttryckligt förbud mot missbruk av dominerande ställning (paragraf 19). Den innehåller bland annat förbud mot att "olika villkor" tillämpas för "likvärdiga transaktioner" (paragraf 19 punkt 3). Marknadsdominans är alltså inte förbjuden i sig men däremot missbruk av den.

Konkurrenslagen innebär också att Konkurrensverket ansvarar för tillsynen av det dominerande teleföretagets uppträdande och att företaget inte missbrukar sin dominerande ställning. Vidare ges Konkurrensverket befogenheter att utfärda icke-ingripandebesked samt att bevilja undantag från lagen.

Förslaget till ny telelag

Under sommaren 1992 redovisade utredningsmannen Valter Nilsson ett förslag till ny svensk telelag. Förslaget innebär att verksamhet inom allmän telefoni regleras genom ett tillståndskrav där kraven på enskilda tillståndshavare skall kunna skraddarsys av Telestyrelsen.

Utgångspunkten är att "den snabba tekniska utvecklingen och den internationella liberaliseringen på telekommunikationsområdet kan förväntas medföra ... väsentligt ökad konkurrens på den svenska teletjänstmarknaden". Därför krävdes ett nytt regelsystem "för att säkra statens telepolitiska mål" (SOU 1992:70 s. 17). Kommunikationsministern formulerade detta i prop.

1991/92:100 bilaga 7, s. 145 så här: "I en marknadsekonomi är det statens viktigaste näringspolitiska uppgift att utforma stabila regelsystem samt att säkra en god infrastruktur och fungerande marknader."

En förutsättning för utredningen var att en ny telemyndighet, Telestyrelsen, skulle tillskapas för att i enlighet med EGs direktiv överta de myndighetsuppgifter som tidigare hanterades av Televerket. Till dessa myndighetsuppgifter räknas tekniskt funktionsansvar, standardisering, frekvensförvaltning och ansvar för nummerplaner etc. Men den uppgift som vi här skall koncentrera oss på är uppgiften att verka för "effektiv konkurrens" (s. 19).

För det ändamålet föreslår Nilsson, med hänvisning till det brittiska systemet, en tillståndsplikt. Den föreslås omfatta alla "som inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller... telefonitjänster till fasta anslutningspunkter", "mobila teletjänster" eller "inom allmänt tillgängligt telenät hyr ut förbindelser".

Tillståndsvillkoren skall fastställas av Telestyrelsen och skall utformas så att "de telepolitiska målen nås och konkurrens upprätthålls och främjas". Förslag till påverkansmedel för att styra mot de politiska målen ges i paragraferna 18 t.o.m. 20, där reglerna för taxevillkoren ges.

Där föreslås att taxor för användning av telefonitjänster inom allmänt telenät "skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader", att taxorna "skall hållas allmänt tillgängliga" (paragraf 18), att regeringen får föreskriva att taxor "inte får överskrida en viss nivå" (paragraf 19) och att taxor för samtrafik skall vara "rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna" (paragraf 20). Det är svårt att bedöma i vilken mån formuleringen att "taxor skall hållas allmänt tillgängliga" kommer att innebära att rekommendationen om offentliga samtrafikvillkor följs. En optimistisk tolkning är att lagen kommer att stimulera till ökad öppenhet. Därmed följer man de brittiska rekommendationerna att försöka göra samtrafiktaxorna och övriga villkor tydliga och offentliga. Däremot lämnar man uttolkningen av vad rättvisa och skäliga kostnader är till marknadens parter och i sista hand till den reglerande myndigheten. Man avstår också från att formulera en ambition att subventionera nyinträdande företag.

För att möjliggöra tillsyn görs tillståndshavare skyldiga att "ställa redovisningen till förfogande för tillståndsmyndigheten" (paragraf 12). Därmed kommer det även beträffande särredovisning vara möjligt att följa rekommendationerna från Storbritannien. Det kommer dock i hög grad att bero på Telestyrelsen om detta krav kommer att bli verkningsfullt.

Som vi sett medför ett praktiskt genomförande av dessa principer stora svårigheter för den reglerande myndigheten. Den avkrävs snabbt, tydligt och offentligt agerande vid intressekonflikter. En ytterligare försvårande omständighet är att det saknas okontroversiella och enkla principer för hur investeringskostnaderna i nät bör fördelas. Därför är det viktigt att Telestyrelsen snabbt väljer vilka kriterier de avser tillämpa för att lösa tvister om taxor och övriga samtrafikvillkor.

Därför borde taxereglering främst användas för de delar där en dominerande aktör eljest skulle kunna utnyttja sin ställning för att begränsa konkurrensen. För de delar av marknaden där man kan vänta sig konkurrens kommer priserna att hållas tillbaka av konkurrensen.

I ett av remissvaren till betänkandet bedömer Statskontoret att förslaget "innebär att Telestyrelsen ges frihet att utforma skräddarsydda krav på redovisning och prissättning för enskilda tillståndshavare" (s. 4). Statskontoret framhåller att en nackdel med denna öppna lagstiftning är att "det kan bli svårt för enskilda operatörer att förutse vilka kraven kan bli och att den osäkerhet som detta medför kan förhindra ett önskat risktagande" i form av investeringar i ny teknik. Fördelarna med att ge Telestyrelsen stor handlingsfrihet kan därför komma i konflikt med önskemålet om ett "stabilt regelsystem".

Bolagisering och privatisering av Televerket

En väsentlig skillnad jämfört med Storbritannien är att man i Sverige valt att separera stegen att bolagisera och att privatisera Televerket. I prop. 1992/93:132, som innehåller utfästelsen att bolagisera Televerket före 1 juli

1993, framhåller regeringen ”vikten av att förutsättningar skapas för en fungerande marknad” (s. 17) innan bolaget privatiseras.

Delning av televerket

Regeringen har också medvetet avstått ifrån att dela upp Televerket i en nät- och en tjänstedel. Detta bygger på bedömningen att ”integrationen mellan nät och tjänster ökar” (s. 18, prop. 1992/93:132) och att en separation skulle ”reducera bolagets kommersiella möjligheter”. Detta innebär i klartext att regeringen bedömer att Televerkets verksamhet i dessa avseenden är förenad med betydande samproduktionsfördelar och att verksamheten därför i dessa avseenden faller under definitionen för ett naturligt monopol.

Sammanfattningsvis kan vi därför konstatera att utformningen av svensk telepolitik i allt väsentligt följer de rekommendationer som följer av den nationalekonomiska kritiken av regleringspolitik samt av de brittiska erfarenheterna. Den mest oklara punkten gäller hur kraftfull Telestyrelsen kan väntas bli när det gäller att åstadkomma konkurrensneutrala samtrafikvillkor. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

8.5 Risker med politiken

Föreställningen om marknadskrafternas överlägsenhet utgör en av vår samtids mest slagkraftiga politiska ideologier. Tanken här, liksom i resten av boken, är att politik okritiskt utformad i enlighet med denna ideologi kan leda till såväl mer effektiva resultat som ner i fallgropar.

Till att börja med är det viktigt att komma ihåg att de gällande telepolitiska målen innehåller komponenter som innebär att riksdagen inte önskar sig en konkurrenslösning även om den gick att uppnå. Riksdagen önskar t.ex. att handikappade till rimliga kostnader skall kunna använda telefon och att regionala hänsyn skall tas. Av detta skäl har man också tillåtit

att övertvinster som genererats vid långdistanssamtal använts för att täcka kostnaderna för uppfyllandet av dessa mål. Att genom konkurrens sänka priserna på vissa tjänster kan därför minska möjligheterna för riksdagen att finansiera en önskad politik.

Det finns dock, under bibehållen måluppfyllelse, en klar potential för att öka konkurrensen och därmed såväl sänka priserna som öka kvaliteten för användare inom de delar av televerksamheten som inte är förknippade med naturliga monopol. Exempel på sådan verksamhet är försäljning av kontorsväxlar, mobiltelefoni, datatjänster och viss långdistansöverföring. Det är också en viktig uppgift att även fortsättningsvis identifiera och underlätta sådan verksamhet.

Jag har dock i detta kapitel främst riktat min uppmärksamhet mot de delar av televerksamheten som svårligen låter sig konkurrensutsättas och där en konkurrensbefrämjande institutionell infrastruktur behöver skapas och underhållas för att konkurrensen skall kunna främjas i telemarknadens övriga delar. Jag har därvid pekat på följande omständigheter:

- Förslaget till ny telelag lägger ansvaret för att föreslå tydliga och effektiva tillståndsvillkor på Telestyrelsen. Till följd av oviljan mot offentliga byråkratier, men också av erfarenheter av misslyckad regleringspolitik, finns en risk att Telestyrelsen blir för passiv i att ta initiativ till genomdrivande och förändringar av tillståndsvillkoren. Ett annat möjligt skäl till misslyckande är att Telestyrelsens tjänstemän hamnar i ett informationsmässigt underläge som kan fresta dem att lita för mycket på representanterna för det nya bolagiserade Televerket och att de därför binds av en otillbörlig lojalitet. Detta ger upphov till den delikata uppgiften att granska Telestyrelsen.
- Om det nya bolagiserade Televerket och dess konkurrenter inte kommer överens måste Telestyrelsen föreslå en lösning. En svår uppgift är att skaffa beslutsunderlag för att få en välgrundad uppfattning om vilka samtrafik-taxorna bör vara. Det är inte heller självklart vad principen om långsiktig marginalkostnad betyder i enskilda fall. Därför kan etablering av effektiva konkurrenter försenas.

- Det finns en risk för att Telestyrelsens politik blir för otydlig eller inkonsekvent och att därmed en osäkerhet skapas som hämmar långsiktiga investeringar.
- Oavsett om Telestyrelsen lyckas eller ej kan konkurrensen, till följd av tekniska inträdeshinder, bli för svag. Det leder till högre priser och kostnader än nödvändigt.
- Konkurrens och den därmed följande kostnadsanpassningen skulle enligt vissa bedömare leda till högre taxor för lokalsamtal och abonnemang. Detta skulle också kunna leda till högre taxor i glesbygd. Därför kan konkurrensen komma i konflikt med målen om sociala och regionala hänsyn. Kommunikationsdepartementet har därför aviserat avsteg från kostnadsanpassning av taxorna (Ds 1992:86 s. 61).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns skäl att tro att marknadslösningar kan väntas skörda framgångar på de områden där förutsättningar redan existerar för ökad konkurrens. Däremot kan en blind tilltro till marknadslösningar vara mindre lyckad när det gäller skapandet av tillståndsmyndigheten och genomdrivandet av samtrafikvillkor för konkurrens. En sådan utveckling skulle gynna Telia AB i form av högre priser och vinster. Förlorare skulle bli dess potentiella konkurrenter och därmed konsumenterna. Ett annat intresse som kan riskera att bli överrepresenterat är den kortsiktiga vinsten av att få behålla de relativt låga taxorna för hushållsabonnemang och lokalsamtal som dagens taxeobalans innebär. Detta intresse riskerar att spoliära den positiva dynamik som mer kostnadsanpassade taxor skulle kunna leda till.

8.6 Slutsatser

Som vi sett så innebär förslagen till reglering av den svenska telemarknaden att utländska erfarenheter tillgodogjorts. Den nya svenska telepolitiken kan därför väntas leda till ökad konkurrens och dess välsignelser realiseras på en rad områden där förutsättningar för konkurrens finns, som t.ex. mobiltelefoni, datatjänster, företagstelefoni, terminalförsäljning.

Den viktigaste slutsatsen i detta kapitel är att det är svårt att tvinga ett naturligt monopol att erbjuda sina konkurrenter tillgång till ett nät på lika villkor. De svenska förslagen bygger i första hand på att parterna själva skall kunna nå överenskommelser. Om de inte lyckas kan den nya Telestyrelsen själv fastställa taxorna med hjälp av offentliggjorda taxor och krav på särredovisning av både konkurrensutsatt produktion och nätverksamhet hos det dominerande nätföretaget. Att snabbt skaffa den bokföringsmässiga, nationalekonomiska och tekniska kompetens som behövs för att finna lämpliga taxepprinciper blir därför en av den nya Telestyrelsens mest angelägna uppgifter. De brittiska erfarenheterna visar att det är svårt, även med en kraftfull generaldirektör som Carsberg. På sikt riskerar detta arbete att försvåras ytterligare av lojaliteter till de stora telebolagen.

En oklar punkt är i vilken mån lagförslaget kommer att innebära att samtrafiktaxor offentliggörs. Offentliggörande av taxor är ett exempel på en reglering som till små administrationskostnader för en regleringsmyndighet kan få potentiellt stora positiva effekter på konkurrensen!

Den stora fördelen men också risken med ett bolagiserat Televerk är att det ges än starkare fokusering på vinst. Fördelen är att verksamheten kan väntas bli mer kostnadseffektiv. Risken är att Telia AB får ett starkare intresse och resurser för att motarbeta en konkurrensfrämjande politik. Bolagisering behöver inte med nödvändighet leda till större svårigheter att nå de telepolitiska målen. De sociala och regionala kraven kan läggas in i tillståndskraven hos relevanta operatörer. Åtgärder som syftar till målens uppfyllande kan också upphandlas i konkurrens.

KAPITEL 9

Den nya budgetprocessen — statens styrning av myndigheter

Catharina Barkman

Några statliga verk och myndigheter har bantats, lagts ner, bolagiserats eller hamnat på privatiseringslistan. Andra myndigheter har varit föremål för omstruktureringar. De flesta arbetar emellertid vidare i en oförändrad myndighetsform medan deras styrning har ändrats framför allt genom den ”nya budgetprocessen”.

Den nya budgetprocessen infördes successivt från 1988.²⁴ Den skulle bland annat ge regering och riksdag bättre information om myndigheters uppnådda resultat, och därmed skapa grunden för resultatstyrning. Samtidigt skulle myndigheterna få friare händer att välja medel för att uppnå uppsatta mål.

Den nya budgetprocessen har medfört ett ökat resultat tänkande både hos myndigheterna och regeringskansliet. Från att tidigare ha varit vana vid att få de äskade anslagen utan någon ordentlig redovisning måste nu myndigheterna visa vad skattebetalarna får för pengarna.

Under senare tid har emellertid en rad studier av den nya budgetprocessen visat att många svåra problem återstår att lösa om statens styrning av myndigheterna skall bli effektiv. Flertalet studier pekar särskilt ut regeringskansliets arbetssätt som ett hinder för fortsatt effektivisering.

²⁴ Budgetprocessen infördes enligt riksdagsbeslut i maj 1988.

I detta kapitel beskrivs den nya budgetprocessen med utgångspunkt från dessa studier. Några exempel ges på hur den nya budgetprocessen har skapat en resultatmedvetenhet. Tonvikten i kapitlet ligger emellertid på de styrproblem som kvarstår och vilka tänkbara lösningar som finns. Två förslag utvecklas som båda syftar till att renodla regeringskansliets roll.

9.1 Den nya budgetprocessen

Den nya budgetprocessen infördes för att möjliggöra resultatstyrning av statliga myndigheter. Därför lades en ökad tonvikt på utvärderingar och uppföljningar.

Den nya budgetprocessen är inte det första försöket att införa resultatstyrning för statliga myndigheter. Redan på 1970-talet gjordes ett försök med programbudgetering. Försöket övergavs dock efter några år. Misslyckandena med programbudgeteringen beror bland annat på att en formell styrningsprocedur infördes som i praktiken inte gav effektiva möjligheter att påverka, t.ex. att stoppa ineffektiv verksamhet. En orsak var att programbudgeteringen inte gav tillräcklig information om t.ex. verksamhetens effektivitet. Antagligen fanns inte heller den politiska viljan att utnyttja systemet för resultatriktad styrning.

I det följande diskuteras kortfattat några av den nya budgetprocessens viktigaste byggstenar.

Resultatstyrning bärande idé

Regeringen skall i sin styrning koncentrera sig på mål och resultat av myndigheternas verksamhet. Myndigheterna i sin tur skall redovisa och analysera verksamhetens resultat och kostnader. Genom ökad tonvikt på uppföljning och utvärdering skall omprövningar underlättas och budgeten få en mer central roll i beslutsprocessen.

Syftet med den nya budgetprocessen är att stärka regeringens och riksdagens inflytande över statliga myndigheter och den verksamhet de bedriver eller ansvarar för. Men tanken är också att myndigheterna skall få ökad frihet att välja medel för att uppnå uppsatta mål. För att kunna ge myndigheterna ett ökat spelrum för långsiktig planering får de treåriga anslagsramar, i stället för ettåriga.

Den formella styrningsprocessen

Varje år skall myndigheterna redovisa sina resultat för regeringen. I de årliga resultatredovisningarna ges en fortlöpande återkoppling till verksamhetens resultat, kostnader, avvikelser från planer och ändrade förutsättningar.

Vart tredje år gör regering och riksdag en fördjupad prövning av myndigheternas verksamhet.²⁵ Myndigheterna förser regeringen med en fördjupad anslagsframställning och, om krav ställs, en särskild rapport. Den fördjupade anslagsframställningen skall bland annat ge svar på om de mål som uppställts för myndigheternas verksamhet har uppnåtts och vilka effekter de olika verksamheterna gett.

I budgetförordningen (1989:400) finns allmänna föreskrifter om vilken information en fördjupad anslagsframställning skall innehålla. Ofta finns det emellertid skäl för regeringen att precisera kraven på den information myndigheten skall lämna. En sådan precisering görs med hjälp av myndighets-specifika direktiv. I dessa begär regeringen uppgifter som är viktiga för att kunna fatta beslut om myndighetens verksamhet under nästa treårsperiod. I förhållande till budgetförordningens föreskrifter kan direktiven innehålla skärpta krav på resultatanalys inom områden som är under omprövning.

När myndigheterna lämnat sina särskilda rapporter och/eller fördjupade anslagsframställningar granskas dessa på departementen. Resultatet

²⁵ I budgetpropositionen 1992/93:100, bilaga 1, aviserar regeringen att budgetcykelindelningen fortsättningsvis skall bli mer flexibel. ”Verksamhetsmässiga skäl och statsmakternas bedömning måste avgöra vid vilka tidpunkter ett område skall bli föremål för regeringens fördjupade prövning.”

av regeringens granskning kommer normalt i budgetpropositionen i januari året efter att den fördjupade anslagsframställningen lagts fram. Mer detaljerade föreskrifter hamnar i myndigheternas regleringsbrev som kan ses som ett styrningsdokument.

9.2 Budgetprocessen har ökat myndigheternas resultatmedvetande

Utvärdering och uppföljning är grunden för att en resultatorienterad styrning skall fungera. Tidigare har myndigheternas anslagsäskanden i stort sett beviljats utan vidare. Kraven på resultatredovisning har varit ytterst blygsamma. Nu måste myndigheterna utvärdera och följa upp sin verksamhet för att förse regeringen med resultatredovisningar. På det sättet har den nya budgetprocessen utan tvivel ökat myndigheters resultatmedvetande.

I en omfattande enkätundersökning (Statskontoret 1990:24), där bland annat 16 myndigheter intervjuades, visar det sig att resultatmått förekommer i nästan alla slags verksamheter. Exempel på resultatmått hos en statlig myndighet, Centrala studiestödsnämnden, är handläggningstid, antal avgjorda ärenden och kostnadsproduktivitet. Det visar sig också, i samma undersökning, att trots att personalen har en hel del synpunkter på resultatmåttens brister så accepteras resultatmåten i ganska stor omfattning. En annan slutsats från rapporten är att även myndigheter som då inte hade några direkta resultatmått arbetar med att utveckla sådana.

I rapporten "Att använda resultatmått med gott resultat" (Statskontoret 1992:32) visas några exempel där resultatmått faktiskt använts för att förbättra myndigheters effektivitet. Fem myndigheter, vilka anses ligga långt framme, undersöktes: Arbetsmiljöinstitutet, Chalmers tekniska högskola, Kriminalvårdsstyrelsen, Länsarbetsnämnden i Örebro län samt Statistiska centralbyrån.

I rapporten studeras resultatmåttens roll internt i myndigheten för ledning, inlärning och belöning. Det verkar t.ex. som om resultatmåten haft betydelse för möjligheterna att arbeta som chef. I Statistiska centralbyrån har resultatmåten påverkat sättet att arbeta i ledningen. Chefen har lättare att

förklara åtgärder för andra. Chefen har också fått mer av en "controllerfunktion". I en översiktlig analys av vissa fördjupade anslagsframställningar (Statskontoret 1992-10-23), visas att det inom flera myndigheter finns en tydlig strävan att göra såväl budgetunderlaget som den interna styrningen mer resultatorienterad. Hos några myndigheter finns också en utvecklad resultatstruktur med relevanta och heltäckande mått och en hög grad av acceptans för en sådan styrfilosofi. Exempel på sådana myndigheter är Centrala studiestödsnämnden, Statistiska centralbyrån och SMHI.

Ett annat exempel finns i rapporten "Kronorna bland Verken". En kommitté tillsattes av regeringen 1990 för att studera några myndigheter som anses fungera särskilt väl. Kommittén utsåg fyra myndigheter till "Kronor" och ytterligare fem fick ett hedersomnämmande.²⁶ Utgångspunkten för att avgöra vilka som skulle bli kronor var bland annat de enskilda myndigheternas målpuppfyllelse, kostnadsutvecklingen, kvaliteten på tjänsterna och servicen. Man tog även hänsyn till förändringsförmåga och nytänkande.

Motiveringen för att utse Byggnadsstyrelsen, Västra regionen, till en krona bland verken 1991 var att verket skapat en starkt resultatinkriktad organisation med service- och kostnadsnivåer som kunde tjäna som föredöme på fastighetsmarknaden. Byggnadsstyrelsen, Västra regionen, omsätter över en miljard kronor och är en av landets största fastighetsförvaltare. Man har utvecklat en resultatorienterad organisation, som bygger på långt driven delegering, interndebitering och resultatstyrning. Regionkontor, stabsfunktioner och distriktskontor är små. Driftområdena är överblickbara. Kostnaderna för regionens fastighetsdrift är lägre än i jämförbara privata fastigheter. Servicenivån kontrolleras löpande genom kundenkäter.

År 1985 infördes ett bonussystem, som ger de anställda del i besparingar i fastighetsdriften. Systemet resulterade omgående i kraftigt sänkta driftskostnader. Det gällde dock enbart driften. Ingen skulle tjäna på att låta fastigheterna förfalla. Ett fristående företag fick i uppgift att intervjua hyresgästerna. Om de ansåg att servicen försämrats uteblev bonusen.

²⁶ De fyra kronorna bland verken 1991 var Byggnadsstyrelsens västra region, Centrala studiestödsnämnden, Kemikalieinspektionen och Strålskyddsinstitutet.

Sammanfattningsvis finns det ett ökat resultattänkande hos myndigheter, till stor del som en följd av den nya budgetprocessen. Trots detta finns det endast några få exempel där faktiska konsekvenser av det ökade resultattänkandet kan redovisas.

9.3 Några grundläggande styrproblem

Många studier kritiserar den nya budgetprocessen och pekar på återkommande styrproblem. Enligt riksdagens revisorer har budgetprocessen visat sig vara ineffektiv (Riksdagens revisorer 1991/1992a). Revisorerna, som har granskat budgetarbetet under 1990/91, pekar bland annat på följande orsaker:

- Myndigheternas resultatredovisningar gav inte det underlag för omprövningar av verksamheten som förutsatts. Underlag hämtades i stället ofta från fristående utredningar.
- Viktiga beslut om omprövning av statlig verksamhet fattades helt eller delvis vid sidan av budgetprocessen.
- I riksdagen beskrevs budgetarbetet våren 1991 som ”traditionellt”. Regeringens redogörelser i budgetpropositionen ledde inte till någon fördjupad budgetprövning i riksdagen. Regeringens redogörelser till riksdagen var i vissa avseenden också mera knapphändiga och svårgenomträngliga än tidigare. Slutsatserna bekräftas i en omfattande enkätundersökning (Statskontoret 1991:32) bland myndigheter och organisationer. Ett resultat från undersökningen var att avståndet till en systematiskt genomförd mål- och resultatstyrning är stort.

Liknande slutsatser formuleras av flera andra studier som diskuteras i nästa avsnitt. Bland problemen som uppenbaras är följande:

1. Erfarenheterna hittills är att de myndighetsspecifika direktiven varit alltför omfattande och allmänt hållna vad gäller resultatanalys. Kraven som ställs i direktiven är ofta inte mer konkreta än den allmänna vägledningen.
2. Några myndigheters fördjupade anslagsframställningar har varit föredömen. En stor del av de fördjupade anslagsframställningarna har emellertid visat sig vara omfattande och detaljerade men med få användbara resultatmått. Detta bekräftas av en omfattande genomgång av ett stort antal fördjupade anslagsframställningar (Statskontoret 1992-10-23). Det har visat sig att även om resultat tänkandet har gjort vissa framsteg bland myndigheterna är effektutvärderingar och orsaksanalyser mindre vanligt förekommande. I en studie av myndigheters resultatanalyser framgår också att dessa kan förbättras i väsentliga hänseenden (RRV 1991b).
3. Många problem uppstår därför att myndigheter utvärderar sig själva. Myndigheter har inte alltid den självinsikt som en utvärdering kräver. Av dessa skäl kan ifrågasättas om myndigheternas interna utvärderingar kan upprätthålla samma objektivitet som oberoende externa utvärderare kan göra.

Undersökningar och intervjuer (t.ex. RRV 1991a, Statskontoret 1990:24) med inblandade personer tyder på att det finns grundläggande styrproblem som den nya budgetprocessen inte löser. I det följande behandlas några av dessa.

Allmängiltiga mål

Grunden för att bedöma huruvida en verksamhet har uppnått den önskade effekten är att det finns tydliga och konkreta mål. Detta är också en förutsättning för att kunna göra rätt prioriteringar. Svepande målformuleringar innebär att det inte går att avgöra om målet är uppnått eller ej. Det skapar också problem vid genomförandet av programmet och gör det också svårt att avgöra vad som skulle ha hänt om åtgärden inte hade genomförts.

Tydliga mål behövs också för att staten på lång sikt skall kunna sätta in den enskilda åtgärden i ett större sammanhang. Hur påverkar den enskilda åtgärden, jämfört med andra åtgärder med liknande målsättning, ett mer övergripande mål?

Det finns många exempel på alltför övergripande målformuleringar. Riksdagens revisorer har studerat det praktiska genomförandet av sex näringspolitiska program (Hjalmarsson 1991). Fem av sex fall har allmänt hållna mål. I ett näringspolitiskt program för nyföretagande, där 90 projekt fick totalt 33 miljoner kronor var målsättningen: ”att främja nyföretagande i vid mening”. När det gäller ett program för havsindustriell kompetensutveckling säger revisorerna: ”Det har inte funnits någon övergripande politik på havsområdet ... programmet har haft en bred målsättning vilket lämnat utrymme för olika tolkningar.”

Det är inte svårt att hitta liknande vida målformuleringar även inom andra områden och sektorer. Även när politiker verkligen försöker att konkretisera målen, förblir dessa i slutändan ofta lika allmänna. En orsak är att det i den politiska processen är många intressen och viljor som måste smältas samman. Regeringen måste ta hänsyn till vad andra partier anser om olika program och deras målsättningar. Detta gäller speciellt i nuvarande politiska situation utan majoritetsregeringar. Även andra intressen och organisationer måste beaktas. Med en vid målformulering är det lättare att nå enighet.

Hjalmarsson (1991) menar att ett skäl till bristen på konkreta mål kan vara den ständiga massmediabevakning som politiker utsätts för. Där är misslyckanden nyheter. Ur journalistens synvinkel gäller att ”bad news is good news”. Lyckade satsningar omnämns sällan. Därför är det bättre att undvika misstag än att satsa på program som kan ge framgång. Det blir då naturligt att sträva efter målformuleringar som inte underlättar för dem som söker bedöma om resultatet är mindre bra.

Vissa hävdar att den relativt korta mandatperioden på tre år bidrar till avsaknaden av konkreta mål. Tiden är för knapp för att ”blotta sig”, både att våga satsa på långsiktiga program och överhuvudtaget våga sätta upp tydliga

och utvärderingsbara mål. Det är dock tveksamt om mandatperiodens längd verkligen är en bidragande orsak till styrproblemen. Det stora problemet är alltför vida målsättningar. I andra länder med längre mandatperioder, exempelvis Storbritannien, USA och Tyskland, synes allmänna målsättningar vara lika vanliga.

Wallenberg (1986) betonar emellertid att "politikernas ovilja eller oförmåga att formulera klara mål inte är en form av lättja, okunnighet eller valtaktik – det är en medveten politik och en gammal svensk tradition där tjänstemännens självständiga ansvar betonas hårt". Det skulle vara praktiskt omöjligt för t.ex. riksdagen att på varje verksamhetsområde i detalj precisera exakt vad som skall genomföras inom en viss period.

Wallenberg hävdar också att decentraliseringen är ytterligare en orsak till att det inom offentlig sektor formuleras ganska få exakta mål. Tanken bakom decentraliseringen är ju bland annat att minska centralstyrningen och ge större självständighet åt verkställande nivåer för att bättre kunna utnyttja tjänstemännens och de lokala politikernas sakkunskap om sina egna områden.

Målanalys och vikten av konkreta mål diskuteras inom resultatstyrning vanligtvis utifrån tankesättet att politiker skall bestämma målet för verksamheten och att detta är avgörande för en effektiv styrning. Utifrån de problem som politiker har att konkretisera målen ter sig frågeställningen annorlunda. Utmaningen ligger i att hitta en styrform som fungerar tillfredsställande även när politiker inte lyckas enas om konkreta mål. Hur detta kan uppnås diskuteras i avsnitt 9.4.

Användning av resultatmätt

Flera undersökningar visar att företag ofta omsätter information från resultatmätningar direkt i åtgärder. "What gets measured, gets done" har bland annat Percy Barnevik, ABB, hävdad. I de statliga verksamheterna leder däremot resultatmätt sällan till åtgärder.

I en kartläggning av användningen av resultatmått i statliga myndigheter, landsting, kommuner och privata företag (Statskontoret 1990:24) visade det sig att de flesta statliga och kommunala organisationer tar fram någon typ av resultatmått. Däremot används dessa resultatmått relativt sällan av regeringskansliet och riksdagen eller ens inom myndigheterna. En dominerande slutsats är att regeringskansliet måste använda resultatmått mer. Myndigheterna vill också i ökad utsträckning bli bedömda med resultatmått. ”Vi vill bli bedömda med resultatmått, så att vi kan bestämma själva”.

En annan slutsats är att resultatmått (resultaten) måste få en faktisk konsekvens för myndigheten. I dag ställs ökade krav på att verksamheter inom den offentliga sektorn skall ta fram resultatmått. Om inte dessa resultat används i någon utsträckning är det emellertid svårt att bygga upp den nödvändiga resultatorienteringen inom myndigheterna. Dessutom raseras ju hela idén om resultatstyrning om det inte sker någon uppföljning.

Hittills har det visat sig att resultatmått inom statliga myndigheter får en mycket begränsad faktisk konsekvens. I en undersökning av hur myndigheter använder resultatmått för att förbättra verksamhetens effektivitet (Statskontoret 1992:32) beskrivs fem myndigheter²⁷ som anses ligga långt framme vad gäller att använda resultatmått. En av dessa är Chalmers tekniska högskola som t.ex. använder resultatmått examinationsfrekvens i forskarutbildningen och kostnad/examinerad i grundutbildningen. Arbetsmiljöinstitutet, en annan myndighet som omnämns i studien, använder ett poängsystem där de enskilda forskningsenheterna tilldelas anslag i förhållande till det antal poäng som enheten uppnår i förhållande till de övriga enheterna. Syftet med undersökningen var att beskriva hur myndigheterna internt använder resultatmått. Detta är ett viktigt steg på vägen. Trots att dessa fem myndigheter har kommit längre än andra har de ändå inte kommit särskilt långt. Resultatmåttens roll för ledning, inlärning och belöning är mycket begränsad hos dessa myndigheter.

²⁷ Myndigheterna som studeras är Arbetsmiljöinstitutet, Chalmers tekniska högskola, Kriminalvårdsstyrelsen, Länsarbetsnämnden i Örebro län och Statistiska centralbyrån.

En mer utförlig diskussion om varför resultatmått inte används ges i kapitel 10. Två viktiga skäl måste dock framhåvas. Det ena är att det faktiskt kan vara svårt att hitta användbara resultatmått inom statliga verksamheter. Detta beror i sin tur på att utvärderingar sällan planeras i tid. Om det är möjligt bör departement eller myndigheter redan vid uppläggningsen av en verksamhet eller införandet av en åtgärd planera en utvärdering. Har inte detta gjorts är det ofta svårt att få ihop vettiga resultatmått i efterhand.

Det andra skälet är att myndigheter ofta drar sig för att producera användbara resultatmått därför att metoderna är okända eller okonventionella. Ibland finns det dock relativt enkla metoder för att utvärdera till synes problematiska frågor. Detta illustreras i rutan med en beskrivning av en utvärdering av effekterna av delegering från en beslutsnivå till en annan.

Utvärdering med en enkel metod

I utvärderingen "Hur påverkas beslut av delegering – ett experiment med strandskyddsärenden" (Statskontoret 1992:28) analyseras effekterna av att beslutanderätten att medge undantag (dispens) från förbudet att bygga längs stränderna delegerats från länsstyrelserna till kommunerna. I det här fallet planerades ingen utvärdering från början. Det var dessutom svårt att få fram statistik (d.v.s. verkliga dispensärenden). Eftersom länsstyrelserna har kvar beslutanderätten inom speciellt känsliga områden, är det också svårt att göra en jämförelse mellan kommuner och länsstyrelser genom att studera de verkliga dispensärendena. På ett enkelt sätt gick det emellertid att få en ganska god uppfattning om effekterna.

Metoden som användes är ett experiment med fingerade strandskyddsärenden. Ett stort antal kommuner och en tredjedel av länsstyrelserna fick bedöma tio fingerade strandskyddsärenden. Alla respondenter fick bedöma samma ärenden. Ärendena var mycket verklighetsnära, eftersom riktiga ärenden använts med fingerade namn. Frågan som ställdes till deltagarna var enkel och konkret. "Ges dispens?". Svarsfrekvensen var mycket hög. Det stora flertalet deltagare hade för varje ärende angivit ett JA eller ett NEJ, trots att alternativet TVEKSAM fanns, med hänvisning till att beslutsunderlaget var för litet. Det visade sig att kommunerna är mer dispensvilliga än länsstyrelserna. En slutsats man kan dra är att om kommunerna helt skulle bestämma över stränderna så skulle byggandet längs stränderna med stor sannolikhet öka.

Avsaknad av incitament och sanktioner

Under en lång tid fanns få eller inga incitament för en generaldirektör eller en avdelningschef på en myndighet att försöka skära ner budgeten. "Belöningen" för duktiga myndigheter som lyckats underskrida budgeten var att de blev av med motsvarande del i nästkommande budget. Den delen gick i stället till myndigheter som överskridit sin budget. Det hörde därför inte till ovanligheterna att stora materielköp eller annat inföll i juni månad lagom till budgetårets slut.

Fortfarande utnyttjas "morot och piska" sällan i styrningen av myndigheter. Visserligen skärs myndigheter ner och omorganiserar, men då har det tyvärr oftast gått alldeles för långt med utgiftsökningarna. Utgifterna har fått öka utan kontroll en längre tid tills man plötsligt upptäcker att stora nedskärningar måste göras. De görs då oftast väldigt snabbt och ganska förhastat.²⁸

Behovet av en tydligare incitamentsstruktur kan inte nog betonas. Det behöver inte röra sig om sofistikerade belöningsystem även om det är viktigt att beslutsfattare utsätts för konsekvenserna av sina beslut. Till en början är det nödvändigt att bara ge någon slags feed-back till myndigheterna. Ser myndigheterna t.ex. att deras resultatmått används, har de också motiv att utvärdera sin verksamhet. De som inte utvärderar alls bör på något sätt bestraffas. När myndigheterna lämnat in en fördjupad anslagsframställning bör departementet ge snabb feed-back. Det kan röra sig om en reaktion på beslutsunderlaget, t.ex. en diskussion av hur väl kraven i direktivet tillgodosetts. I en intervjuundersökning av myndighetspersoner och departements-tjänstemän (Arbetstagarkonsult 1992) hävdas att regeringskansliet ibland inte ens hunnit läsa de fördjupade anslagsframställningar, som myndigheterna ofta lagt ner stort arbete på. Det finns ingen mottagare på departementet.

²⁸ Detta visas t.ex. i en rapport om nedläggning av offentliga myndigheter (Riksdagens revisorer 1991).

Ett annat av många exempel nämns i en utvärdering av fraktstöd (Statskontoret 1991:29) där den berörda myndigheten, Statens Biografbyrå, var besviken på att departementet aldrig hörde av sig för att diskutera utvärderingen eller de förslag om fraktstödet som Biografbyrån presenterade.

Utvärdering av den egna verksamheten

Den nya budgetprocessen bygger på att myndigheterna utvärderar sig själva. Vid en första anblick kan detta tyckas tveksamt. Frågan är om en meningsfull resultatmätning är möjlig när en verksamhet utvärderar sig själv. En möjlig liknelse är den om läraren som ger betyg. Eleven kanske har lika goda förutsättningar att bedöma sin prestation som läraren har. Ändå skulle betygsystemet helt förlora sin roll om eleverna tilläts bestämma sina egna betyg.

Anledningen till att myndigheterna utvärderar sig själva är emellertid att myndigheten själv bör ha den bästa överblicken. Dels innebär detta att myndigheten måste utvärdera sig själv oavsett om det sker en separat extern utvärdering. Dels innebär det att myndigheten själv är informationsmässigt bäst rustad att sköta utvärderingar, speciellt om dessa kräver omfattande empiriska mätningar. Ett rimligt minimikrav torde dock vara att myndighetens utvärderingar bedöms metodmässigt av externa experter. Ett förslag i den riktningen utvecklas senare i kapitlet. I förhållandevis få fall har regeringen efterlyst en konkret utvärdering. Att inte ens ett sådant krav garanterar att myndigheten utför en sådan inom rimlig tid visar exemplet i rutan om fraktstöd till kvalitetsfilm.

Fraktstöd till kvalitetsfilm

Fraktstöd till kvalitetsfilm (Statskontoret 1991:29) är ett exempel från den rika floran av filmstöd. Fraktstöd innebär att staten subventionerar hela fraktkostnaden för vissa s.k. kvalitetsfilmer. Ersättning ges enbart till små biografier, ofta belägna ute i landet. Syftet är att stimulera små biografier att visa fler

kvalitetsfilmer. Fraktstödet administreras av Statens Biografbyrå. Det är Biografbyråns censorer som granskar alla nya filmer som sätts upp på repertoaren. Samtidigt avgör de vilka filmer som är "kvalitetsfilmer" och därmed berättigade till fraktstöd.

Införandet av fraktstödet gjordes på ett föredömligt sätt när det gäller att lägga upp verksamheter så att de blir utvärderingsbara. Fraktstödet var vid införandet begränsat till vissa delar av landet, vilket gjorde det lätt att hitta en jämförelsesituation. Fraktstödet var utformat som en försöksverksamhet just för att effekterna skulle kunna analyseras på ett enkelt sätt (se prop. 1977/78:100, bilaga 12, Utbildningsdep).²⁹

År 1981 gjordes en kontroll av hur stödet faktiskt utnyttjades i försöksregionerna, utan några jämförelser med andra regioner eller med situationen före stödets införande. Detta kan således inte betraktas som någon riktig effektmätning.

Det var först tio år efter införandet som Biografbyrån fick i uppdrag att utvärdera fraktstödet. Utgångspunkten var det myndighetsspecifika direktiv som Biografbyrån fick i juni 1989. I direktivet ställdes konkreta krav på vilka frågor utvärderingen av fraktstödet skulle besvara.

Statskontoret bistod Biografbyrån med att utvärdera effekterna av fraktstödet. Effektanalysen gick ut på en jämförelse av två likartade geografiska områden under tre olika år. I det ena området var fraktstöd inte infört till en början men infördes senare. I det andra området var stödet infört under alla tre mätåren. Det visade sig inte bara att andelen kvalitetsfilmer av det totala antalet filmer i de båda områdena minskade, utan att andelen kvalitetsfilmer minskade dessutom nästan exakt lika mycket. Med stor säkerhet visade det sig att stödets effekter på utbudet vara obetydliga.

Statskontorets effektanalys ingick i Statens biografbyrås särskilda rapport som överlämnades till regeringen i mars 1990. Resultatet av regeringens granskning kommer normalt i budgetpropositionen i januari året efter att den fördjupade anslagsframställningen lagts fram, och i myndigheternas regleringsbrev. I detta fall valde dock regeringen att bryta ut de förslag som behandlade filmstöd i en särskild proposition (1990/91:81) som kom i februari 1991, d.v.s. en månad efter budgetpropositionen. I filmpropositionen ingick ett förslag om att avskaffa fraktstödet. Samtliga partier stödde förslaget om fraktstödet avskaffande.³⁰ Om en utvärdering hade gjorts långt tidigare och vi antar att resultatet hade varit detsamma, skulle åtskilliga miljoner ha sparats.

²⁹ Mindre lyckat var dock att fraktstödet införande baserades på uppenbara fel i beräkningarna i utvärderingen. Där kom utvärderaren bland annat fram till att fraktkostnaden utgjorde den dominerande kostnaden för biografägaren, vilket inte är fallet.

³⁰ Det bör dock påpekas att resurser motsvarande fraktstödet överfördes till visningsnämnden vid Filminstitutet.

Regeringskansliet en flaskhals

Flertalet studier av budgetprocessen markerar i ovanligt starka ordalag att regeringskansliet släpar efter och måste finna sin roll i den nya budgetprocessen. Bristen på konkreta krav i de myndighetsspecifika direktiven är ett problem. (I vissa fall kan problemet vara det motsatta, att kraven i direktiven är för många.) Andra problem är att myndigheterna saknar styrsignaler och feed-back från departementen. En lyckad budgetreform kräver ett starkt engagemang från regeringskansliet, att man vågar ställa krav på specifika resultatmätt och att den politiska viljan finns att reagera på dåliga prestationer.

De andra nordiska länderna ligger något före Sverige med liknande budgetreformer som den svenska (se bilaga 26 till LU90). Det har visat sig att reformerna lyckades på de områden där departementen var engagerade och aktivt beställde meningsfulla produktivets- och effektivitetsstudier och använde resultaten i budgetprocessen. Däremot lyckades reformerna mindre bra där departementen inte visade tillräckligt engagemang. Empiriska undersökningar bekräftar denna slutsats. Bengt Jacobsson (1984) visar i en omfattande undersökning av den svenska budgetprocessen att processens formella organisation spelar en förhållandevis liten roll. Det avgörande är i stället de krav som den politiska ledningen faktiskt ställer.

I en studie (RRV 1991a) intervjuas nyckelpersoner från bland annat riksdagen, finansdepartementet, RRV och Statskontoret, vilka ägnat en stor del av sin arbetstid åt den nya budgetprocessen. Genomgående får regeringskansliet de mest negativa omdömena. Regeringskansliet sägs inte klara av att hantera den stora mängden information från myndigheterna eller att vara fullgoda dialogpartner.

I en kartläggning av resultatmätt (Statskontoret 1990:24) på bland annat en mängd statliga myndigheter är en slutsats att regeringskansliet måste agera kraftfullare. Det måste ställas krav på att resultatmätt verkligen tas fram och används. Fackdepartementen måste fungera som kravställare gentemot sina myndigheter.

Så exempelvis visas i den tidigare diskuterade effektanalysen av fraktsöd (Statskontoret 1991:29) att Statens Biografbyrå framför allt saknade respons från regeringskansliet på den särskilda rapport man hade lämnat in. Andra studier ger en liknande bild av regeringskansliet.³¹

Många chefer och handläggare på myndigheterna anser t.ex. att departementets representanter brister i intresse och kompetens i fråga om vad just deras myndighet sysslar med (RRV 1991a). De tycker att de alltför sällan får besök av departementets folk. Det kommer kanske någon oerfaren ungdom, som vill förhöra sig om läget hos generaldirektören och andra chefspersoner i övre medelåldern. Om "departementsmänniskan" å andra sidan är äldre och mer erfaren, är det inte säkert att det heller är bra; dennes arrogans och ointresse för "vår" myndighet är redan välkänd på verket.

Sammantaget verkar regeringskansliet vara en flaskhals i budgetprocessen. Ett mer korrekt sätt att uttrycka samma sak är att regeringskansliet har en avgörande roll för att resultatstyrningen ska fungera. Denna roll fungerar inte i dag. Redan idag har departementstjänstemän en pressad arbetssituation. Personalomsättningen är hög. Dessutom är kompetensutvecklingen i regeringskansliet bristfällig (RRV 1991a). Å ena sidan är personalen ovanligt välutbildad och kompetent men å den andra förväntas den klara sina byten av arbetsuppgifter och sakområden på mycket kort tid. Att den dessutom skall klara av en ny roll som resultatanalytiker eller "controller" förefaller orealistiskt.

9.4 Tänkbara lösningar

I föregående avsnitt diskuterades en rad grundläggande styrproblem. Slutsatsen av den diskussionen måste vara att det återstår en hel del för att budgetprocess och resultatstyrning skall bli ändamålsenliga. I detta avsnitt diskuteras förslag till förbättringar.

³¹ Se t.ex. Arbetstagarkonsult (1992) och Riksdagens revisorer (1991/1992).

Skapa en effektivitetsenhet

Regeringskansliet har fått en ny roll. Man skall både beställa nödvändiga utvärderingar och kunna bedöma kvaliteten i dessa. De studier som diskuterades tidigare tyder på att regeringskansliet inte klarar den nya rollen väl. Ett förslag är därför att avlasta regeringskansliet utan att ta ifrån det möjligheten till styrning.

Ett av de stora problem som genomsyrar diskussionen ovan är att ansvariga på departementen sällan har både ett gediget fackkunnande och en kompetens vad gäller utvärderingsmetodik. En möjlighet är därför att inrätta ett organ med specialisering på metodkompetensen. En självständig effektivitetsenhet med en betydande metodkompetens inom regeringskansliet skulle kunna avlasta departementen i budgetprocessen.³² Samtidigt är det viktigt att en sådan metodkompetens finns nära integrerad med beslutsprocessen i departementet och inte bara på avstånd inom t.ex. Riksrevisionsverket eller Statskontoret.

En effektivitetsenhet

Uttrycket effektivitetsenhet (efficiency unit) kommer från Storbritannien och är namnet på en enhet inom det brittiska regeringskansliet. Den enheten har dock en annan roll än den som föreslås här. Effektivitetsenhet i Storbritannien hjälper departementen att få mer för pengarna "to improve the value of money". Effektivitetsenheten rapporterar direkt till statsministern och koncentrerar sig på mindre och specifika projekt. Projekten väljs ofta av departementen. Grundläggande frågor vid utvärderingarna är:

- Vad är syftet med verksamheten?
- Kostnaden?
- Vem är avnämare/kund?
- Behövs verksamheten?

³² Riksdagens revisorer (RRV 1991/92b) belyser styrningsproblem utifrån några fallstudier och efterfrågar ett analyscentrum för förvaltningspolitiska frågor i regeringskansliet. Ett sådant analyscentrum liknar den här beskrivna effektivitetsenheten.

- Vilket extra värde skapar den?
- Kan det göras effektivare?
- Hur får man ut mer för samma kostnad?

Effektivitetsenheten utvärderar ofta mycket begränsade problem. Det intressanta är emellertid dess ställning. Projekten man arbetar med har på förhand fått ministerns stöd för implementering av resultaten (politiskt stöd), ett carte blanche. Resultaten skall genomföras inom en bestämd tidsram. Storbritannien har ingen konstitution, vilket innebär att man inte alltid behöver stifta lagar för förändringar. Detta gör kanske förändringar något lättare att genomföra än i Sverige.

En effektivitetsenhet i Sverige bör få ansvar för att:

- bedöma fördjupade anslagsframställningar/särskilda rapporter och årliga resultatredovisningar
- skriva de särskilda direktiven tillsammans med fackdepartementen
- anlita externa experter för utvärderingar.

En effektivitetsenhet i Sverige skulle tillåta en specialisering på metodkompetens som departementstjänstemän i allmänhet inte kan uppnå. Denna enhet skulle ha som uppgift att systematiskt kvalitetsgranska, utvärdera och beställa utvärderingar. En huvuduppgift är helt enkelt att ha ett samlat ansvar för att resultatstyrning verkligen genomsyrar budgetprocessen. Effektivitetsenheten skulle kunna ställa de rätta kraven på nödvändiga resultatmål men också ge direkt återmatning till myndigheterna. Effektivitetsenheten kan också påpeka vaga mål och vaga direktiv.

Omfattande utvärderingar bör däremot inte läggas på effektivitetsenheten. Å andra sidan är den väl lämpad att beställa mer systematiska och bredare utvärderingar. Det är vanligt med utvärderingar av specifika frågor eller delar av politikområden. Väsentligt är emellertid att politiker får en helhetssyn på hur olika politikområden fungerar. Ett antal studier har gjorts av olika behandlingshem för kriminella. Men hur fungerar kriminalpolitiken i sin helhet? Vilka är målen, styrmedlen, aktörerna och finansierarna? Är politiken kostnadseffektiv? Systematiska sektorsövergripande analyser bör

införas. En effektivitetsenhet under regeringen skulle ha den självständighet och den metodkompetens som behövs för att beställa sektorsövergripande analyser.

En viktig uppgift för effektivitetsenheten är också att påverka utformningen av propositioner och lagförslag så att de offentliga åtgärderna blir utvärderingsbara. Ofta handlar det om att organisera en offentlig verksamhet så att det finns jämförbara grupper (se kapitel 10). Inte minst av den anledningen är det viktigt att metodkompetensen finns inom regeringskansliet och inte enbart på avstånd inom Riksrevisionsverket och Statskontoret.

En effektivitetsenhet med visst oberoende kan dessutom minska problemen med incitament och sanktioner som diskuterades i avsnitt 9.3. En effektivitetsenhet ger den feedback på utvärderingarnas kvalitet som så många myndigheter saknar idag.

I den nya budgetprocessen är det meningen att myndigheterna skall utvärdera sin egen verksamhet. Det är myndigheterna själva som fortlöpande skall hålla regeringen informerad om verksamhetens prestationer och effekter. Frågan är dock om myndigheterna kan betraktas som objektiva när det gäller att besvara de frågor som regeringen vill pröva. Det finns flera skäl för större inblandning av extern kompetens för att bedöma utvärderingarnas objektivitet. Bristen på konkreta krav i de myndighetsspecifika direktiven innebär, att myndigheterna har stor frihet att själva välja hur de vill utvärdera sin egen verksamhet. Risken finns då att utvärderingarna inte blir objektiva utan utformas för att nå önskade resultat. Risken minskar dock om myndigheternas utvärderingar granskas ur metodsynpunkt av en effektivitetsenhet.

Handlingskraftiga styrelser

Även om det finns både intresse, engagemang och goda intentioner i regeringskansliet att uppfylla de krav som ställs i budgetprocessen är det sannolikt att många problem kommer att kvarstå. Det är föga troligt att

departementen klarar att ställa rätt och precisa krav i de myndighetsspecifika direktiven, ta in all information från myndigheterna, vara dialogpartner, analysera utvärderingar, följa upp utvärderingar m.m. Departementstjänstemän är dessutom ständigt överösta med en mångfald av andra uppgifter.

Den nya budgetprocessen innebär egentligen inte heller mindre styrning från regeringskansliet och därmed mer tid för andra uppgifter, då styrningen är annorlunda och ställer krav på en hög kompetens och ibland ”hårda nypor” hos kansliets personal. Till viss del avlastar en effektivitetsenhet regeringen. Ytterligare avlastning skulle ske genom mer aktiva och oberoende styrelser i myndigheterna.³³ Regeringskansliet, som mycket väl kan vara representerat i sådana styrelser, kan då koncentrera sig på övergripande frågor.

Den nuvarande organisationen med svaga styrelser infördes därför att styrelser ofta utvecklades till stora, politiska organ med dålig handlingskraft. Det fanns också en tendens till att styrelserna allierade sig med myndigheten och blev en ”lobby” för myndigheten i stället för att kritiskt och konstruktivt granska verksamheten.

Eftersom så mycket nu talar för att regeringskansliet inte heller sköter ägarrollen tillfredsställande, ligger det nära till hands att återge styrelserna sitt tidigare ansvar i styrprocessen, men den här gången med regler som håller styrelserna små, icke-politiska och handlingskraftiga. Detta kan uppnås genom en begränsning av antalet ledamöter och ett krav att ledamöterna inte skall vara aktiva politiker (liknande det krav som övervägs för Riksbankens fullmäktige, se kapitel 11). Regeringen skall dessutom utse styrelsen, som mycket väl delvis kan bestå av anställda i regeringskansliet.

Statens ”ägarroll” gentemot myndigheterna är diffus. Det är svårt att veta vilka personer som har det verkliga ansvaret. I ett sådant läge är det också lätt för regeringskansliet att försumma sin ”ägarroll”. En tydligare styrelseroll skulle göra det lättare att identifiera en liten specifik grupp som ansvarig för verksamhetens resultat. Skälen till att införa styrelser utvecklas

³³ Styrelsens och ledningens roll har uppmärksammats av regeringen. I senaste budgetpropositionen, prop. 1992/93:100, bilaga 1, skriver regeringen ”En uppstramning av myndighetsledningarnas och styrelsernas ansvar och ledningsformer skall genomföras”. Vad detta innebär utvecklas emellertid inte vidare.

ytterligare i kapitel 11, där ägarrollen, styrelsesammansättningen och ledningsfunktionen i offentlig verksamhet behandlas. Myndigheternas styrelser skulle kunna få ett betydligt större ansvar än vad de har i dag.³⁴ Ledningen i en myndighet bör kunna ställas till svars inför en stark och engagerad styrelse. Styrelsen bör i sin tur ha en övergripande kontroll över myndigheten och ansvara inför regeringen.

I praktiken bör myndigheten även i fortsättningen få ”kontrakt” av regeringen att uppnå vissa mål. Men det är myndighetens sak att själv välja (de mest effektiva) medel för att uppnå dessa mål. Styrelsen har sedan ett löpande ansvar att kontrollera att myndigheten på ett effektivt sätt uppnår målen. Ledningen bör med utvärderingar och resultatmått kunna visa både att målen är uppnådda och hur de uppnåtts. Styrelsen bör också ha befogenhet att bestämma och konkretisera mål i de fall politikerna inte kan komma överens eller när målen är alltför vaga.

Det bör vara styrelsen som vid behov skall omorganisera verksamheten. Styrelsen kan införa interna sanktioner och incitament. Men framför allt bör styrelsen, och inte regeringen, ha makten att tillsätta och avskeda generaldirektör och övrig ledning. På så sätt undviks att generaldirektörsposter tillsätts enbart utifrån lojalitet.³⁵ Visserligen kan regeringen fortfarande besätta styrelseposter, men bindningen är inte lika stark.

Idag verkar generaldirektörer och myndighetsledning ofta handlingsförlamade i väntan på signaler från regeringskansliet. Med starkare styrelser kanske ledningen känner sig säkrare att ta egna initiativ till förändringar och långsiktigt styrande. Även om styrelsen kan avsättas av regeringen ger systemet generaldirektören en större möjlighet till initiativ än vad som finns nu.

³⁴ Detta förslag har väckts i olika sammanhang. Bl.a. skriver Hjalmarsson (1991 s. 26) i en studie av näringspolitiska program att ”en viktig utgångspunkt är att ge vissa aktörer ansvaret för hela genomförandeprocessen. I idealfallet bör en liten professionell styrelse (som avspeglar sakkunskap och inte intressekoalitioner) och en ansvarig handläggare (VD) få till uppgift att genomföra det uppdrag som formulerats i den politiska processen”.

³⁵ Detta diskuteras utförligt i kapitel 11.

KAPITEL 10

Efter målstyrning vad? Framtidens organisationsformer för offentlig verksamhet

Stefan Fölster

Tre stora kampanjer har dominerat den statliga styrningen av offentlig verksamhet sedan början av 1980-talet. I början av decenniet betonades *sparbehovet*. Med hjälp av "tvåprocentaren" lyckades man också minska statens utgifter som andel av BNP. Därmed kunde de samlade offentliga utgifterna hållas konstanta under ett antal år.

Under andra hälften av 1980-talet blev *mål- och resultatstyrning* slagord inom såväl den statliga som den kommunala administrationen. En omfattande kampanj sjuösattes med syfte att stimulera resultatmätning och ett antal uppmärksammade resultatstudier gjordes också. Till resultatstudierna hör såväl de produktivetsmätningar som genomfördes för stora delar av den offentliga sektorn som viktiga effektanalyser och kostnads/intäktskalkyler. Som ett led i denna kampanj infördes den "nya budgetprocessen" för styrning av statliga myndigheter.

Den tredje kampanjen, som inleddes 1989, innebar en *selektiv avveckling, neddragning och privatisering* av offentliga verksamheter. Även efter den tredje kampanjen finns dock en betydande offentlig sektor kvar. Syftet med detta kapitel är att belysa hur väl mål- och resultatstyrning har fungerat för de verksamheter som är kvar i offentlig regi och vilka slutsatser man kan dra för framtidens organisation av offentliga verksamheter.

Slutsatsen av denna studie är att endast få offentliga verksamheter har fått en fungerande resultatstyrning. Många verksamheter har i stället fastnat i en form av målstyrning, där politiker formulerar mycket vaga mål som aldrig konkretiseras och följs upp med resultatmätningar. Studien visar att den typen av målstyrning inte har gett några effektivitetsvinster.

I några fall har resultatmätningar gjorts, men de resultatmätt som har tagits i bruk visar sig ofta vara värdelösa för resultatstyrning. I de få fall där användbara resultatmätningar genomförts har de sällan resulterat i konkreta åtgärder.

Många hyser förhoppningen att en kvalitativ uppgradering av resultatmått och en närmare koppling mellan resultatmätning och åtgärd kan ske i takt med att myndigheter och regeringskansliet bygger upp kompetens och vana med det nya storsystemet. Slutsatserna i detta kapitel är tvärtom att många offentliga verksamheter aldrig kommer att kunna uppnå en tillfredsställande resultatstyrning så länge inte organisationsformen ändras radikalt. Alltför många offentliga organisationer har inte ett konsekvensansvar i den meningen att de har ett helhetsansvar för ett mätbart resultat. I stället delar de ansvaret med andra organisationer på ett sätt som gör den enskilde organisationens resultat omätbart.

Resultatstyrning kommer att fungera på ett tillfredsställande sätt först när organisationsändringar genomförts som ger varje organisation ett tydligt konsekvensansvar för mätbara resultat. Diskussionen här baseras på ett antal exempel på verksamheter, där sådana ändringar skulle kunna genomföras eller har genomförts. Exempel tas från polisen, socialtjänsten, försvaret, SIDA och andra.

10.1 Problem vid införande av mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning har i den statliga sektorn främst införts inom ramen för den så kallade "nya budgetprocessen". Kommuner har också ändrat sin budgetprocess och skapat tydligare beställar- och utförarroller.

I detta avsnitt ges först en definition av mål- och resultatstyrning. Sedan diskuteras problem som har uppstått.

Vad är mål- och resultatstyrning?

Om styrning skedde med en perfekt kunskap om hur en verksamhet fungerar, skulle den styrande kunna utfärda direktiv som täcker alla detaljer. Detaljbesluten skulle vara effektiva, eftersom de är grundade på perfekt kunskap. *Detaljstyrning* skulle därmed fungera bra.

I brist på information om verksamheten finns dock ett alternativ som kallas för *resultatstyrning*. I stället för att detaljreglera verksamheten kan man låta besluten fattas mycket decentraliserat. Sedan sanktionerar man verksamhetens produktion för att ge de decentraliserade beslutsfattarna ett intresse av att fatta "rätt" beslut. Rent principiellt kan sägas att resultatstyrning ger störst konsekvensansvar.

Man kan beskriva problemet i en matris där verksamheter delas in beroende på hur väl den styrande kan bedöma prestation eller resultat och hur detaljerad kunskap den styrande har om orsakssammanhang i verksamheten.

Om resultaten är svåra att bedöma men den styrande har bra information om orsakssammanhang är detaljstyrning befogad. Om däremot resultatbedömning är möjlig, kan resultatstyrning vara mer fördelaktig. Vissa verksamheter kännetecknas av att resultat är svåra att bedöma samtidigt som kunskapen om orsakssambanden är osäker. Styrningen i dessa fall kallas ibland för *målstyrning*, d.v.s. styrning sker endast genom att ett mål upprättas.³⁶ Det är emellertid viktigt att notera att målstyrning endast är en nödlösning.

³⁶ Begreppet målstyrning används ofta på ett tvetydigt sätt. Av vissa används målstyrning som liktydigt med resultatstyrning. Vid det språkbruket hamnar dock behovet av resultatuppföljning ofta i skymundan. Här menas med målstyrning en styrning som begränsar sig till att formulera mål för en verksamhet.

Tabell 10.1 Detaljstyrning, resultatstyrning och målstyrning

	Kunskap om orsakssammanhang	
	finns	finns ej
Resultatbedömning		
möjlig	Detalj- eller resultatstyrning	Resultatstyrning
ej möjlig	Detaljstyrning	Målstyrning

Motståndet mot att släppa detaljstyrning grundar sig oftast på två argument. Det första är att detaljstyrning behövs oavsett möjligheter till resultatstyrning, därför att vissa medborgerliga rättigheter som kan hamna i farozonen måste garanteras. Det andra är att offentlig verksamhet ofta inte tillåter resultatbedömningar. Därför finns inga alternativ till beteendestyrning.

Dessa två argument hänger naturligtvis ihop. Om rättigheternas upprätthållande kan mätas tillräckligt noga, torde inte resultatstyrning äventyra rättssäkerheten mer än detaljstyrning. Det grundläggande problemet med argumenten är emellertid att de förbiser att detaljstyrning baserad på dålig information kan vara betydligt sämre än resultatstyrning baserad på osäkra resultatmått.

Målstyrningens fallgropar

I många fall har politiker siktat på resultatstyrning men sedan nöjt sig med målstyrning. Tabell 10.2 är beräknad på basis av de kommunala verksamheter som ingår i studien och som beskrivs i kapitel 7. Tabellen visar hur vanlig mål- och resultatstyrning var bland de verksamheter som inte privatiserades eller fick intäktsansvar. Målstyrning införs ofta i samband med eget budgetansvar. Resultatstyrning innebär att explicita resultatmått används.

Tabell 10.2 Effekter av målstyrning och resultatstyrning bland kommunala verksamheter*

	Andel verksamheter med respektive styrform %	Kvalitets- justerad kostnads- förändring
Kontrollgrupp	19	-3,7
Målstyrning	21	-4,1
Resultatstyrning	27	-8,1

* Se kapitel 7 för en närmare beskrivning av data och definitioner.

Ett särskilt problem för målstyrningen är att politiker i praktiken ofta inte har kunskap eller inte kan enas om användbara mål. En mer realistisk ambition kan vara att politiker formulerar mål i dialog med tjänstemän. I praktiken betyder det ofta att politiker väljer bland förslag till mål som tjänstemän formulerar.

Ett problem är att konkreta mål ofta redan bygger på ett val av medel eller en avvägning mot andra mål, som kan stå i konflikt med det första. Val av mer konkreta mål kan därför kräva betydande fackkunskap och fördjupning på ett område. Detta illustreras av en studie av samspelet mellan politiker och tjänstemän i en kommunal nämnd (Jönsson 1982). Det visade sig vara svårt för tjänstemännen att få konkreta riktlinjer att arbeta efter. De måste avlocka politikerna måluttalanden genom att presentera skisser och möjliga alternativ. Tjänstemännen "avlyssnade" därvid riktlinjerna i politikernas reaktioner och frågor.

Svårigheten att formulera mål är emellertid inte endast en kunskapsfråga. Även taktiska övervägningar kan ligga bakom oklara målformuleringar. Politiker eller partier undviker ofta att formulera klara mål för att inte stöta sig med väljargrupper. Exemplet sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten (i rutan på nästa sida) illustrerar detta.

Exempel: Sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten

Norrbotten har sedan 1984 haft sänkta arbetsgivaravgifter inom ett antal industribranscher. Den explicita målsättningen var att stimulera sysselsättningen. På uppdrag av SIND genomfördes en kvasiexperimentell undersökning, där Norrbotten jämfördes med Västerbotten som inte hade sänkta arbetsgivaravgifter (Bohm & Lind 1989). Metodmässigt var studien en bland de mest trovärdiga undersökningar av svensk regionalpolitik någonsin. Slutsatsen blev att sysselsättningen inte hade påverkats av den sänkta arbetsgivaravgiften. På initiativ av Statens industriverk och Norrbottenspolitiker – som fanns representerade i SINDs styrelse – beslöts sedan att målsättningen skulle ändras till att ”stärka” företagen i stödområden samtidigt som sänkningen av arbetsgivaravgiften också skulle införas i Västerbotten vilken gjorde en fortsättning av utvärderingen omöjlig.

Även när enskilda politiker kan formulera mål och bestämma lämpliga medel, kan det vara svårt för politikerna att enas om dessa. En svårighet utgörs av mekanismer, rotade i den demokratiska principen om majoritetsstyre som kan förhindra att en politiskt vald grupp kan enas om entydiga målsättningar. Ett exempel på detta är den så kallade väljarparadoxon som först uppmärksammades av den franske 1800-tals filosofen Condorcet. Condorcet påpekade att det är vanligt att dödlägen uppstår i ett parlament där det inte finns en majoritet för något av alternativen.

I det läget krävs kompromisser om målen, vilket leder till vaga mål. På detta problem finns ingen enkel lösning. Politikerna i ett demokratiskt samhälle måste dock kunna bestämma sig. Går inte detta måste den oreda som uppstår betraktas som en kostnad för det demokratiska beslutssystemet. Detta beslutssystem ger dock samtidigt frihet åt alla (ekonomer, debattörer etc.) att på olika sätt diskutera implikationer av olika mål och av andra lösningar än de som bestämts politiskt. Därmed ges politiker bättre underlag för att ompröva sina mål.

Resultatmåttens bristande användbarhet

Utgångspunkten för den nya budgetprocessen var antagandet att de flesta verksamheters resultat i princip går att mäta. Genom den nya budgetprocessen tvingas myndigheter att genomföra resultatmätningar.

I den pedagogiska kampanj som bedrevs under införandet av budgetprocessen användes ett mycket begränsat antal resultatmått. Diskussionen om i vilken utsträckning det verkligen går att mäta resultaten i alla de olikartade statliga verksamheterna sköts på framtiden. Kvalitativa skillnader mellan olika resultatmått tonades också ner. Detta kan ha varit rätt strategi i början. I dag måste dock ett antal problem lösas.

I avsnitt 10.2 visas siffror från statliga och kommunala verksamheter som tyder på att en stor del av de resultatmått som tagits fram inom offentliga verksamheter inte är särskilt användbara för resultatstyrning. Ett problem är att de statliga verksamheterna i stort sett haft helt fria händer att själva utforma resultatmått. Detta leder till misstanken att man på sina håll medvetet valt definitioner som begränsat måttens användbarhet för resultatstyrning. I utvärderingsforskningen framhävs att sådana så kallade eye-wash-utvärderingar är mycket vanliga. Även ovana och låg kompetens avseende resultatmätning kan ha bidragit till val av mindre användbara resultatmått.

Ett viktigare skäl till att resultatmätningar ofta inte är tillräckligt användbara kan emellertid vara att det faktiskt är svårt att hitta användbara resultatmått för många offentliga verksamheter. Den erfarenheten gjordes redan i början på 1970-talet, när så kallad programbudgetering infördes med liknande krav på resultatredovisning. I RRVs "utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering" skrivs t.ex. att

"erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t.ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m.m."

I de följande avsnitten visas att den slutsatsen ibland är berättigad när man tvingas göra resultatmätningar med nuvarande organisationsform. Det finns däremot oftast användbara resultatmått om man är beredd att ändra organisationsformen.

Politikernas bristande användning av resultatmätningar

Riksdagen och regeringen intar fortfarande en passiv roll avseende både beställning och användning av resultatmätningar. Som ett led i budgetprocessen skall departementen formulera särskilda direktiv till myndigheter med specifikation på de resultatmått som önskas. De myndighetsspecifika direktiv som har kommit ut hittills saknar dock till stora delar hänvisningar till specifika resultatmått och är i allmänhet mycket vagt formulerade.³⁷ Ett sannolikt skäl till detta är att departementstjänstemän ofta inte har tillräcklig detaljkännedom för att kunna ställa krav. Dessutom har myndigheter ofta motsatt sig detaljerade krav på resultatmått. En del myndigheter har också med viss framgång hävdat att sådana krav på resultatmått innebär för mycket detaljstyrning. Ofta har man i det sammanhanget hävdat att målstyrning är att föredra framför resultatstyrning. Målstyrning innebär att regering och riksdag enbart bestämmer målen utan att kräva resultatredovisning. Trots att sådana tankegångar varken har stöd i den nya budgetprocessen eller i empiriska studier av olika styrformers effektivitet, har departementstjänstemän till synes haft svårt att hävda sig gentemot inflytelserika myndighetschefer. Dessa problem diskuteras närmare i kapitel 9.

Även när användbara resultatmätningar görs är det inte säkert att de beaktas av beslutsfattarna. Det så kallade non-utilization-problemet har diskuterats mycket (t.ex. Tarschys 1982). Följande orsaker till att utvärderingar inte används betonas:

³⁷ Även i rapporten "Att mäta eller inte mäta resultat?" (Statskontoret 1990:24) är en huvudsats att regeringskansliet mer aktivt måste ställa krav på resultatmått.

1. Politiker har svårt att bedöma trovärdigheten i olika utvärderingar.
2. Politikens handlingar styrs inte enbart av effektivitetstänkande utan även av hänsyn till särintressen, den allmänna opinionen, förhandlingsspelet mellan partierna och inte minst det pressade tidsschemat.
3. Även en väl genomförd resultatmätning ger ibland inga entydiga signaler om vilka åtgärder som bör vidtas.

I den omfattande utvärderingsforskningen diskuteras dessa problem. Slutsatser formuleras om hur utvärderingar bör se ut för att öka sannolikheten att de kommer till användning (t.ex. Seidel 1983). Förslagen handlar ofta om att öka utvärderingarnas läsbarhet och att förankra dem hos berörda parter. Detta löser dock inte de grundläggande problemen, som förmodligen endast kan lösas genom att man ger verksamheten själv motiv och möjlighet att reagera på resultatmätningarna.

10.2 Vilka resultatmått är användbara?

Under senare år har för- och nackdelar av olika organisationsformer diskuterats intensivt, som uppdelning i beställar/utförarroller, resultatlön, entreprenad m.m. Tillfredsställande resultatmått är en avgörande förutsättning för alla dessa organisationsformer. Något tillspetsat kan sägas att debatten ofta har handlat om den förhållandevis enkla frågan om vilken av dessa organisationsformer som är bäst, snarare än om den svårare frågan vilka resultatmått man kan hitta för att överhuvudtaget möjliggöra någon av dessa organisationsformer.

Resultatmätningarna skall användas av beslutsfattare för att bättre kunna fatta beslut om verksamheten och allokera medel. De skall ge underlag både i det lilla perspektivet för myndigheters interna bruk och i det stora perspektivet för politiskt beslutsfattande. Resultatmåttens användbarhet måste således bedömas med avseende på i vilken utsträckning de kan förbättra beslutsfattandet. Användbarheten ökar ju tydligare signalerna ger.

Resultatmåten kan i det avseendet uppdelas i tre kategorier vars användbarhet kan rangordnas.

1. **Verksamhetsutveckling:** Information till huvudmännen om kostnadsutveckling, verksamhetsutveckling och omvärldsförändring.
2. **Kostnadseffektivitet:** Information om verksamhetens prestation inkl. kvalitet i förhållande till kostnader, vilken kan ligga till grund för t.ex. resultatlön m.m.
3. **Relativ kostnadseffektivitet:** Information om kostnadseffektivitet enligt punkt 2 i förhållande till vad som är möjligt eller vad andra uppnår.

Generellt kan sägas att det alltid är möjligt att genomföra resultatmätningar i kategorin ”verksamhetsutveckling”. Kostnaderna är kända eller kan beräknas med förbättrade redovisningsmetoder. Mått på verksamhetens volym, som t.ex. antal ärenden, antal elever och dylikt, kan också alltid beräknas.

Även produktivetsmått som mäter volym/kostnader tillhör kategorin verksamhetsutveckling. Så har t.ex. produktivitet i skolväsendet mätts som kostnad per elev. Ett sådant mått kan emellertid inte skilja mellan förändringar i effektivitet, förändringar i kvalitet (t.ex. fler skolpsykologer) och förändringar i omvärlden som påverkar kostnaderna. Ändå ger ett sådant mått värdefull information om utvecklingen på ett område, speciellt om orsakerna till förändringar kan identifieras med hjälp av kompletterande information.

När ett produktivetsmått är det enda möjliga resultatmåttet, kan det vara värdefullt med en viss typ av styrning där pengar fördelas i förhållande till verksamhetens omfattning, t.ex. per elev. Det är emellertid tveksamt om detta kan kallas resultatstyrning, eftersom skillnader i kvalitet inte tas med i beräkningen. Av den anledningen räcker produktivetsmått inte heller för t.ex. entreprenadkontrakt och resultatlön.

Den andra kategorin av resultatmått ger information om kostnadseffektivitet. Här krävs en mer detaljerad mätning av kvalitetsförändring-

arna.³⁸ Om kvalitetsmätningen lyckas ger ett sådant mått bättre information än mått på enbart verksamhetsutveckling. Kostnadseffektivitet kan i vissa situationer ge entydiga signaler för resultatstyrning. Det kan t.ex. visa sig att en verksamhet ger så obetydliga effekter att den bör läggas ned. Ibland kan det också vara möjligt att hänföra ändringar i kostnadseffektiviteten till dess orsaker. Dessa kan sedan åtgärdas. I många fall ger emellertid inte heller kostnadseffektivitet några entydiga signaler som kan användas i resultatstyrningen, därför att det förblir okänt hur hög kostnadseffektivitet som skulle kunna uppnås med t.ex. en bättre ledning eller ett annorlunda arbetssätt.

Därför är det bästa resultatmättet utformat så att prestationen ställs i relation till vad som är möjligt att prestera, eller vad andra presterar. Detta fångas upp av den relativa kostnadseffektiviteten. Sådana resultatmätt förutsätter inte bara att kvaliteten kan mätas utan även att det finns jämförbara verksamheter. De ger också alltid entydiga signaler till resultatstyrningen, nämligen att flytta över verksamhet till dem som har den bästa kostnadseffektiviteten. Ett mått på relativ kostnadseffektivitet är alltså det mest användbara för resultatstyrning.

Denna rangordning av resultatmättens användbarhet är inte särskilt omstridd. Frågan har snarare varit i vilken utsträckning de mer användbara resultatmätningarna skulle kunna genomföras.

Beräkning av produktivetsmått för i stort sett hela den offentliga sektorn visade att resultatmätt av kategori 1 är helt möjliga att beräkna. Detta var i och för sig ett stort steg framåt, därför att debatten tidigare genomsyrats av inställningen att stora delar av den offentliga sektorn överhuvudtaget inte gick att utvärdera.

Samtidigt är det nu tydligt att resultatmått i offentlig verksamhet i huvudsak har begränsats till mått på verksamhetsutvecklingen. En läsning av myndigheters fördjupade anslagsframställningar, där resultatmått skall redovisas, lämnar inget tvivel om detta.

³⁸ I fall där outputmättet tar hänsyn till kvaliteten är kostnadseffektivitet detsamma som den totala faktorproduktiviteten.

I en mer systematisk undersökning har Statskontoret (1990:24) visat, att offentliga verksamheter vanligtvis inte använder sig av resultatmått som mäter kvaliteten. I termer av de tre kategorierna ovan kan de resultatmått som undersökts i rapporten delas upp i följande kategorier (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 Användning av resultatmått i undersökta företag och myndigheter

	Offentliga verksamheter	Företag
Inga resultatmått	2	0
Verksamhetsutveckling	16	0
Kostnadseffektivitet	2	0
Relativ kostnadseffektivitet	0	5

Källa: Egen beräkning baserad på uppgifter från "Att mäta eller inte mäta resultat?", Statskontoret 1990:24.

I Statskontorets rapport visas också att resultatmått i den offentliga verksamheten sällan omsätts i åtgärder. De används främst som allmän information och ibland som informationsunderlag vid allokering av medel.

I de företag som undersöktes i Statskontorets studie betonas däremot att resultatmätningar leder till åtgärder. Detta bekräftas av undersökningen "Bäst i världen" (IVA 1991) som visar att de mest framgångsrika företagen utvärderar oftare och omsätter resultaten i åtgärder oftare än konkurrenterna.

Dessa slutsatser gäller också för kommunal verksamhet. I tabell 10.4 visas motsvarande fördelning av resultatmått för kommunala verksamheter, baserade på den studie som beskrivs i kapitel 7. I tabellen visas också hur kostnaderna har förändrats sedan resultatmått införts.

Den huvudsakliga orsaken till resultatmåttens bristande användbarhet verkar därför vara att resultatmått i offentlig verksamhet oftast tillhör kategorin verksamhetsutveckling. Därtill kommer att resultatmått i offentlig verksamhet ofta vänder sig till fel nivå i beslutshierarkin; många är främst till nytta för en viss nivå inom organisationen. Ett mått som "antal fel inom en produktionsprocess" kan hjälpa dem som är direkt ansvariga och skall vidta åtgärder. Styrelsen eller huvudmännen har däremot inte stor nytta av den

informationen, eftersom de inte har tillräcklig detaljkännedom för att bedöma vilken åtgärd som är bäst. Till skillnad från de offentliga verksamheterna har företagen alltid ett resultatmått som ger information om hela verksamheten, nämligen vinsten.

Tabell 10.4 Användning av resultatmått i kommunala verksamheter*

	Andel av undersökta kommunala verksamheter %	Kvalitetsjusterad kostnadsförändring
Inga resultatmått	21	-3,8
Verksamhetsutveckling	26	-3,7
Kostnadseffektivitet	29	-4,6
Relativ kostnadseffektivitet	24	-9,3

* Beskrivning av data och definitioner i kapitel 7.

En annan viktig aspekt på resultatmåttens användbarhet är hur tillförlitliga de är. Offentliga beslutsfattare tvekar ofta att fatta obekväma beslut, om resultaten inte är helt tillförlitliga. Det befaras att resultaten kan slå orättvist om de råkar bli fel ibland. Till viss del grundar sig dock dessa farhågor på ett missförstånd.

I många fall är inte ett avgörande krav på ett resultatmått att det alltid ger rätt svar utan att det i genomsnitt ger rätt svar. Så t.ex. ges ofta betyg i skolor och på universitet på basis av en lärares mycket subjektiva bedömning av elevens insatser. Betyget kan således i enskilda fall vara behäftat med stora fel som kan drabba eller gynna enskilda elever. Trots dessa fel uppnår betygsättningen ofta sitt huvudsyfte, nämligen att få eleven att anstränga sig och att signalera elevens kompetens. Anledningen till detta är att så länge läraren rättar i genomsnitt korrekt så kan eleven inte utnyttja felen genom att t.ex. bara lära sig vissa saker. Dessutom jämnas felen ut över tiden, så att den enskilde sällan tar skada i längden.

Likadant förhåller det sig med resultatmått i den privata sektorn. Det är t.ex. mycket vanligt att två parter som sluter ett entreprenadavtal inte kan förutse vilka felkällor som kommer att uppstå i de mått på kontraktsuppfyllelse som man kommer överens om. Detta spelar dock mindre roll om måtten väntas fungera rätt i genomsnitt. Att ett resultatmått är osäkert är således inget giltigt skäl för att inte använda det. Den relevanta frågan är i stället om beslutsfattande och prestation i genomsnitt kan väntas bli bättre med resultatmått än utan.

Sammanfattningsvis verkar de resultatmått som nu börjar användas i offentlig verksamhet ofta ha mycket begränsad användbarhet. Orsaken till detta är i huvudsak inte bara att resultatmåtten är mer osäkra där än hos företagen utan att det som mäts inte är lika användbart för resultatstyrning. I de följande kapitlen skall visas att en rad organisationsförändringar kan leda till mer användbara resultatmått.

10.3 Att göra organisationers resultat mätbara

Användbara och använda resultatmått förutsätter lämplig organisationsstruktur. I en bra organisationsform skapas ett tydligt resultatansvar och beslutsvägen från resultatmätning till åtgärd är så kort som möjligt. Historiskt konstruerades stora delar av den offentliga sektorn enligt den "byråmodell" som Max Weber beskrev som det mest effektiva sättet att organisera en offentlig administration. I byråmodellen delas ansvarsområdet upp så att varje byrå tar hand om de uppgifter som ur produktionssynpunkt passar ihop. Detta organisationssätt lever kvar idag samtidigt som kritiken växer mot att politiker ägnar sig allt för mycket åt produktionsfaktorerna i offentlig verksamhet och för litet åt produktionsresultatet.

Figur 10.1 illustrerar detta. I det traditionella systemet påverkas slutresultatet av samverkan mellan flera offentliga verksamheter. Dessa verksamheter kan i sin tur vara beroende av intermediära produktionsresultat från andra myndigheter.

Figur 10.1 Den traditionella organisationen



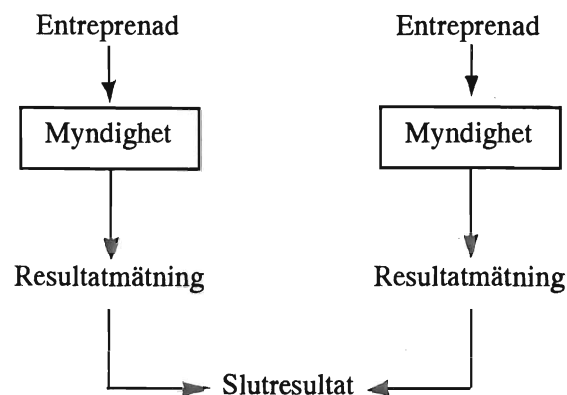
Ett exempel på en förnyelseprocess inom den traditionella organisationen är Arbetsmarknadsverkets omvandling under 1980-talet. Bland de förändringar som infördes ingick att fastställa en enkel verksamhetsidé som sedan med stor kraft drevs igenom i hela organisationen. Problemet är dock att få resultatmått infördes och att inget försök gjordes att mäta den yttre effektiviteten. Följden är att det idag förblir oklart hur lyckad reformprocessen egentligen var.³⁹

Hittills har det i budgetreformprocessen främst betonats att varje existerande offentlig verksamhet eller myndighet bör koncentrera sig på sin kärnverksamhet, försöka att mäta resultat av den och försöka att genom anbudsförfarande välja de billigaste externa producenterna utanför sin kärnverksamhet. Den strukturen visas i figur 10.2. Med den organisationen kvarstår emellertid problemen. Slutresultatet samproduceras av flera verksamheter gemensamt. Resultatmätningen måste då antingen kunna skilja ut olika verksamheters inverkan på slutresultatet eller inrikta sig på mer intermediära resultat. Dessa svårigheter bär förmodligen huvudansvaret för avsaknaden av användbara resultatmått hos många myndigheter. Denna organisationsform bäddar också för icke-användning av resultatmätningar. Eftersom slutresultatet produceras av samverkande myndigheter, kräver åtgärder vanligtvis samordnade beslut som måste fattas av överordnade politiker för båda myndigheterna samtidigt. Därmed uppstår intressekonflikter och politiska utspel som i slutändan kan förhindra att åtgärder vidtas. Från

³⁹ Stöd för detta påstående utvecklas t.ex. i Dahlberg (1990) och Henning & Ramström (1989).

utvärderingssynpunkt är det således eftersträvansvärt om ansvarsområdena omfördelas, så att varje verksamhet tar över ansvaret för ett avgränsat och mätbart slutresultat. Därmed blir varje enskild myndighets resultat mer synligt och tydligt för huvudmännen. Organisationer blir utvärderingsbara när de ser ut som i figur 10.3. Ibland sägs sådana organisationer också ha konsekvensansvar, eftersom de blir ansvariga för konkreta konsekvenser av sitt handlande.

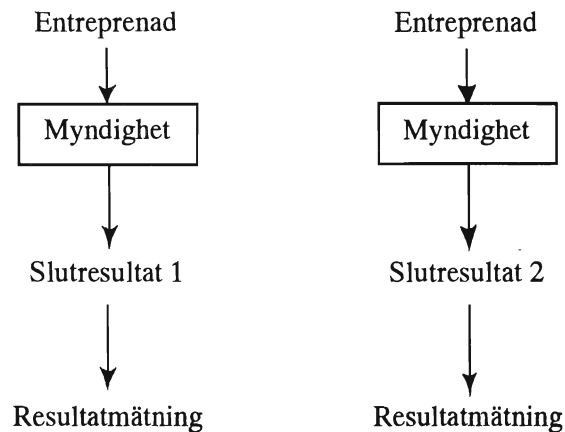
Figur 10.2 Organisationen med nuvarande reformprocess



Organisatoriska förändringar som för med sig ökat konsekvensansvar har ofta fördelen att det blir lättare att genomföra förändringar som förbättrar resultatet. Dels beror detta på att organisationer med konsekvensansvar inte behöver samordnas av en överordnad byråkrati. I den mån samordning ändå behövs har de dessutom motiv och möjlighet att samordna själva genom direkta kontakter. Dels utgör resultatmåttet ett direkt betyg på prestationen och leder därmed ofta till ökad motivation.

Ett ökat konsekvensansvar kan skapas på flera olika sätt som beskrivs i de följande avsnitten. I nästa avsnitt ges exempel på den viktigaste metoden, att införa en tydligare ansvarsfördelning.

Figur 10.3 Organisationen med konsekvensansvar



10.4 Att skapa konsekvensansvar

Den stora organisatoriska förändringen i västerländska företag under efterkrigstiden, med början i USA, bestod av en övergång från en hierarkisk till en platt struktur där enheterna utformades så att det fanns ett vettigt resultatmått för varje enhet. Detta har ofta kallats decentralisering, men i själva verket har det handlat om att hitta så kallade profit centers, d.v.s. enheter för vilka det är meningsfullt att betrakta vinsten eller andra resultatmått som konsekvens av enhetens effektivitet. Det innebär att man övergav den gamla organisationsstrukturen med en produktionsenhet, en marknadsföringsenhet, en FoU-enhet o.s.v. I stället delade man in verksamheten efter produkter och lät varje produktenhet själv ansvara för sin marknadsföring, tillverkning och även FoU.

Nu tvingas emellertid många västerländska företag att skapa en ännu tydligare ansvarsfördelning för att hänga med sina japanska konkurrenter. I

tabblån beskrivs t.ex. hur Toyota avskaffade sin kvalitetsmättningsavdelning och förde ner både resultatmätning och resultatansvar på en individuell nivå.

Individuellt resultatansvar vid Toyota

Traditionellt tillverkas bilar av samma typ i långa serier. Den optimala seriestorleken beräknas genom en avvägning mellan kostnaderna för omställning till en ny typ och kostnaderna för lagerhållning som stiger med ökad seriestorlek. Traditionellt finns också en kvalitetsavdelning som bedömer kvaliteten utifrån stickprov och implementerar lösningar på kvalitetsproblem.

Toyotas produktionstekniker hävdade dock att beräkningen av den optimala seriestorleken inte tog hänsyn till att mindre serier ökar de anställdas motivation och produktens kvalitet. Små serier innebär att återrapporering av kvalitetsproblem från den avdelning som använder detaljen kommer mycket snabbare, och att en anställds misstag kan identifieras istället för att försvinna i ett gemensamt lager tillsammans med detaljer som tillverkats av många andra anställda.

På grund av den insikten avskaffades kvalitetsavdelningarna. I stället gavs anställda rätt att stanna produktionen för att rätta till fel. Individuella tavlor, där antal fel antecknades, sattes upp. Produktiviteten ökade markant när dessa åtgärder hade införts.

I det följande skall en rad exempel få illustrera ändringar av organisationen genom införande av en tydligare ansvarsfördelning. Trots att principen är enkel krävs ofta radikala organisatoriska förändringar. Det första exemplet är skolväsendet, där en tydligare ansvarsfördelning nyligen har införts.

Exempel: Skolväsendet

Riksdagen beslutade 1989 att lägga ansvaret för skolorna helt på kommunerna i stället för att som i det tidigare systemet både staten och kommunerna var inblandade i driften av skolorna. I det systemet var det näst intill omöjligt att mäta effekterna av statens insats och skilja dem från effekterna av kommunens. I det nya systemet har inrättats ett nytt skolverk som mäter kunskapsnivån i olika kommuners skolor. Den mätningen representerar således ett resultatmått på kommunens förmåga att administrera sina skolor.

Måttet kan relateras till kostnader och jämföras med andra kommuners. Resultatmålet faller således i kategorin relativ kostnadseffektivitet.

Detta mått gäller dock främst jämförelsen mellan kommuner. Resultatansvaret skulle kunna decentraliseras ännu mer, ner till den enskilda skolans nivå.

Det andra exemplet visar på ett område där större konsekvensansvar skulle kunna införas.

Exempel: SIDA

Biståndsprojekt, som administreras av SIDA, utvärderas i Sverige oftast av SIDA själv, medan den uppgiften i flera andra länder sköts av mer eller mindre oberoende utvärderingsorganisationer. Utvärderingarna görs i huvudsak i termer av huruvida vissa operativa mål har uppfyllts.⁴⁰ Dessa resultatmål faller under kategorin verksamhetsutveckling. Mer sällan görs även samhällsekonomiska kostnads/intäktskalkyler som kan betecknas som resultatmål i kategorin "kostnadseffektivitet". Ofta är dock uppskattningen av projektens effekter på utvecklingen ganska osäker. Detta beror inte minst på att många olika bidragsgivare ofta har projekt i närheten av varandra och att projekt ofta söker uppnå flera olika effekter samtidigt.

Ändå finns i grunden en klar, övergripande målsättning för utvecklingsverksamheten och även rätt goda mätmetoder. Den övergripande målsättningen är utvecklingen av ett geografiskt område. De flesta torde också kunna komma överens om ett sätt att definiera utveckling i termer av ekonomisk tillväxt, utbildning, rättssäkerhet, miljövård o.s.v. Ett antal index har utvecklats som mäter utveckling som en sammanvägning av dessa variabler. Indexen skiljer sig främst genom de vikter som tilldelas de olika variablerna, men skillnaderna är inte stora.

En ändring av organisationen mot en tydligare ansvarsfördelning skulle således vara att en bidragsorganisation, eller en avdelning, eller en entreprenör får ett helhetsansvar för utvecklingen av en avgränsad region. Resultatmätningen skulle därmed bli förhållandevis lätt. Den sker i efterhand som en jämförelse av hur väl olika entreprenörer har lyckats. Samtidigt ger anbuds-förfarandet för utveckling av en region information om hur väl olika entreprenörer tror att de kommer att lyckas. Kontraktsvillkoren kan också innebära att entreprenören själv får bära bördan av för optimistiska anbud.

⁴⁰ En närmare beskrivning finns i rapporten "Bra beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet", Ds 1990:63.

En sådan entreprenör skulle ha fördelen av stor flexibilitet i arbetet jämfört med situationen i nuvarande organisation. Entreprenören skulle också ha en bra förhandlingsposition gentemot den politiska ledningen i regionen. I det nuvarande systemet anslås pengar genom en politisk process. Budgeten ligger sedan ofta fast oavsett vilken politik som bedrivs. En entreprenör skulle däremot ha möjlighet att snabbt disponera om resurserna, om politiska beslut i en region ändrar förutsättningarna för utvecklingen.

Som med andra entreprenadförhållanden är framgång i hög grad beroende av rätt utformning av entreprenadkontraktet. Frågor såsom den rätta riskdelningen, bedömningen av resultatet och äganderätten över investeringar måste lösas. Det finns dock stor erfarenhet av utformning av sådana kontrakt (se t.ex. Statskontoret 1991:8).

Interndebitering

Såväl privata som offentliga verksamheter producerar intermediära tjänster som andra verksamheter sedan använder sig av för att producera ett slutresultat. Så länge som den intermediära tjänsten inte värdesätts i marknaden förblir det extremt svårt att mäta kostnadseffektivitet i både den köpande och den säljande verksamheten. Ofta är det emellertid inte svårt att införa en interndebitering. Förutom att ge ett mått på kostnadseffektivitet leder en sådan interndebitering ofta direkt till åtgärder som höjer effektiviteten. Tre exempel på sådana effekter är följande:

A) Även om internt debiterade priser är mycket godtyckliga, leder interndebitering till ökad kostnadsmedvetenhet. Som ett exempel rapporteras ofta att enkla åtgärder, som att ställa upp en klocka i mötessalar som visar hur kostnaden för mötet ökar allt eftersom tiden går, kan öka effektiviteten betydligt.

B) Interndebitering innebär också att den köpande verksamheten får en restriktion på sig och därmed motiv att undvika okynneskonsumtion, att planera sin efterfrågan bättre och att vara noga med sina kravspecifikationer. Denna fördel kan ofta uppnås utan en noggrant utformad prissättning. Som

ett exempel fördelas tid i stordatorer ofta bland användarna med ett interndeberingssystem där priserna kan vara godtyckligt satta. Ändå leder detta till en effektivare användning.

C) Ytterligare en fördel är att den producerande verksamheten blir mer efterfrågeorienterad i den meningen att producenten får motiv att utveckla sådana produkter som det finns efterfrågan på.

Allmänt kan sägas att en grov prissättning är administrativt sett billig att införa. En noggrann prissättning innebär högre administrativa kostnader. Man tvingas göra en avvägning mellan korrekt prissättning som administrativt kostar och grov prissättning som är billig. När slutresultatet består av många interndeberade tjänster räcker emellertid ofta en grov prissättning, eftersom slumpfel i enskilda priser tenderar att jämna ut sig när de räknas ihop.

I det följande diskuteras två exempel där interndebering har införts.

Exempel: SJ

Tågverksamhet utgör ett så kallat naturligt monopol, eftersom den som äger befintlig räls har en konkurrensfördel. Samtidigt har tågtrafik positiva externa effekter på miljön och den regionala fördelningen, vilket innebär att kundernas betalningsvilja inte direkt kan betraktas som det samhälls-ekonomiska värdet av tågtrafiken. Dessa problem gjorde det mycket svårt att mäta resultat i termer av kostnadseffektivitet eller relativ kostnadseffektivitet. Den organisatoriska reform som genomfördes 1989 innebar att en stor del av verksamheten bröts ut och gjordes utvärderingsbar. Dels skapades ett banverk som förvaltar rälsen och hyr ut räls till SJ och andra bolag som vill driva tågverksamhet, dels övertog regionala, politiska organ ansvaret att köpa in transporttjänster på sträckor som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Efter dessa förändringar kan SJ utvärderas med ett vinstmått som är ett mått på kostnadseffektivitet. I den mån konkurrenter till SJ startar ny verksamhet blir detta även ett mått på den relativa kostnadseffektiviteten.

Exempel: FMV

Försvarets materielverk har som mål att anskaffa och vidmakthålla försvarsmateriel på bästa sätt. Med statsanslag på drygt 1 miljard kr per år och ca 3 000 anställda tar FMV emot uppdrag främst från försvarsgrenarna, d.v.s. armén, flygvapnet och marinen. Ett stort problem har varit (enligt VD Per Borg, Veckans Affärer 20 mars 1990) att försvarsgrenarna beställer tjänster från FMV utan att bekymra sig om vad det kostar. Det medför också att de definierar uppdragen oprecist. Risken är därför stor att FMV delvis producerar fel tjänster, d.v.s. tjänster som inte skulle produceras om köparen vore tvungen att betala för dem.

Därför inleds nu en förändringsprocess vars huvudinslag är ett debiteringssystem där uppdragsgivaren debiteras för kostnaden av uppdragen. Kostnaden skall FMV ange i förväg. Uppdragsgivarna får i gengäld en del av de anslag som annars hade gått direkt till FMV.

Konkurrens

I studien "Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?" (IVA 1991) konstateras att de mest framgångsrika företagen regelbundet självmant ger sig in i de svåraste marknaderna för att få ett mått på sin produktivitet och kvalitet. Även i den offentliga sektorn är införandet av konkurrens ofta det lättaste sättet att få ett mått på den relativa kostnadseffektiviteten. Det är numera empiriskt väl dokumenterat att införandet av konkurrens i form av entreprenadupphandling ofta leder till betydande kostnadsänkringar.⁴¹ Anledningen är att det tydliga måttet på relativ kostnadseffektivitet ger möjlighet att välja den mest effektiva producenten och därmed skapa motiv för verksamheterna att vara effektiva.

Konkurrens genom anbudsförfaranden ger således tydliga resultatmått. Konkurrens kan emellertid också ske direkt gentemot kunderna. Ur utvärderingssynpunkt kan detta vara ovärderligt, därför att förmågan att dra

⁴¹ Se t.ex. Fölster (1990).

till sig kunder blir ett mått på servicenivå och kvalitet som då inte behöver mätas direkt.

I den statliga verksamheten har konkurrens införts på en rad områden, t.ex. tele- och transportområdena. I det följande ges tre exempel på hur konkurrens skulle kunna införas på områden, där det ofta ansetts svårt att införa konkurrens, nämligen skolan, sjukvården och statligt riskkapital.

Exempel: Skolan

Skolans främsta mål är att förmedla kunskaper. Utöver kunskapsmålet finns ett annat mål för skolor som kan betecknas som servicemålet, såsom trivseln bland elever, föräldrar och lärare inklusive hur undervisningen svarar mot elevernas intressen, hur väl de praktiska arrangemangen fungerar o.s.v.

Medan uppfyllelsen av kunskapsmålet kan mätas mer eller mindre objektivt genom tester är det svårare att mäta en skolas prestationer på andra områden. Många föräldrar och elever är å andra sidan mycket medvetna om hur väl en skola fungerar i det avseendet. Ett sätt att införa konkurrens vore således att låta elever och föräldrar välja skola och därmed uttrycka sin uppskattning av skolans prestationer. Flera försök i England och USA tyder på att detta kan göras på ett sätt som leder till drastiskt förbättrade prestationer, ökad tillfredsställelse bland elever och personal samt mindre segregation.⁴²

Som ett exempel uppmuntrades lärare i East Harlem i början på 1970-talet att skapa egna utbildningsprogram och starta egna skolor. Detta ledde till att många små skolor skapades, som ofta delade de gamla skollokalerna. Skolmyndigheten stod i stort sett bara för det ekonomiska bidrag som var knutet till varje elev. Resultatet blev att East Harlem, som 1973 hade klassats som det sämsta av staden New Yorks 32 skoldistrikt när det gällde elevernas läsfärdighet och matematikkunskaper, hade tagit sig upp mot mitten av rankinglistan år 1987.

Utvärderingsform och tidpunkt

Ofta försvåras resultmätning av en olämplig uppläggning. De främsta problemen är vem som gör resultatmätningen, vem som beställer den, i vilket

⁴² Chubb & Moe (1990) beskriver många av de experiment som har gjorts i USA.

skede mätningen planeras och i vilken mån verksamheten anpassas till mätningen.

En meningsfull resultatmätning kan vara omöjlig därför att man infört en restriktion att en verksamhet skall utvärdera sig själv. Detta kan illustreras med liknelsen om läraren som ger betyg. Det är inte ovanligt att eleven har lika goda förutsättningar att bedöma sin prestation som läraren har. Ändå skulle betygssystemet helt förlora sin roll om eleverna tilläts bestämma sina egna betyg. Likaså kan en resultatmätning i den offentliga sektorn ibland sakna värde, om verksamheten själv tilläts att helt genomföra och kontrollera sin egen resultatmätning. Risken ökar för eye-wash-utredningar, som selektivt inriktas på områden där myndigheten har lyckats. Ändå är det en grundpelare i den nya budgetprocessen att myndigheter utvärderar sig själva. I praktiken har det också blivit så i den nya budgetprocessen att de själva bestämmer vilka resultatmått regeringen skall kräva av dem.

I många fall är det omöjligt att mäta resultat om inte detta planerats på förhand. Ett skäl till detta är att insamlingen av data kan vara omöjlig i efterhand, eller åtminstone mycket mer kostsam. Ett annat skäl är att den bästa resultatmätningen bygger på en jämförelse av olika grupper. För att kunna genomföra resultatmätningen måste verksamheten från början läggas upp så att jämförbara grupper finns.

Följande exempel illustrerar hur detta kan gå till.

Exempel: Stöd till FoU

I Tyskland infördes i slutet av 1970-talet en subvention till FoU-personal i små företag. En utvärdering planerades i samband med införandet. Det bestämdes hur kontrollgruppen skulle utses och vilken information man skulle kräva av kontrollgruppen och av dem som fick stöd. Metoden kan betecknas som kvasi-experimentell. Till följd av den noggranna planeringen fanns efter några år ett väldokumenterat resultat (se Meyer-Krahmer m.fl. 1983).

10.5 Exempel: Brottsbekämpning och socialtjänst

Brottsbekämpningen är ett exempel på ett stort område där problemen med en olämplig organisationsform är särskilt påtagliga, och där flera av de tidigare diskuterade principerna kan komma till användning. Diskussionen fokuserar på organisationsprinciper och förbiser därför många andra aspekter.

Många olika offentliga verksamheter deltar i arbetet att minska brottsligheten. Bland dem kan nämnas polis, domstolar, åklagare, kriminalvård, landsting genom t.ex. ungdomshem, kommunala och statliga sociala myndigheter plus en rad andra verksamheter såsom skolor där brottsförebyggande ingår som en marginell del av verksamheten. Denna mångfald av ansvariga organisationer skapar naturligtvis samordningsproblem. Så t.ex. råder en ständig konflikt mellan kommuner och landsting om tillgängligheten och arbetssättet i slutna så kallade paragraf 12-hem för unga brottslingar. Liknande problem formuleras i rapporten "Kunskapsöversikt över lokalt förebyggande barn- och ungdomsarbete i samverkan under 1980-talet" (Sahlin 1991) som följande:

"Även om den centrala nivån ständigt uppmanar den lokala till ökad samverkan och samordning av det förebyggande barn- och ungdomsarbetet, är den själv organisatoriskt splittrad på olika departement och myndigheter i dessa frågor, vilket kan komma till uttryck i en dragkamp om kontrollen över inriktningen av den lokala samverkan inom barn- och ungdomsarbetet."

Den splittrade ansvarsfördelningen försvårar nya initiativ för mer anpassade insatser. Så skriver t.ex. Hydén (1989) i en studie om kriminella pojkars kontakt med myndigheterna:

"Men samtidigt är det viktigt att komma ihåg att socialtjänsten som den är utformad idag har mycket lite att erbjuda dessa pojkar Å andra sidan har socialtjänsten idag små möjligheter att erbjuda pojkarna ett reellt livsalternativ, utan ställs inför kravet att låsa in pojkarna för att tillgodose medborgarnas rättssäkerhet. Resultatet är att pojkarna "bollas" mellan de juridiska och sociala systemen." (s. 9).

Problemet med ansvarsfördelningen finns inte enbart inom gruppen mycket brottsbenägna personer. En stor grupp personer flyttar runt i systemet, t.ex. från långtidsarbetslöshet till kriminalvården eller psykvården och tillbaka. Många personer inom marginalgrupperna hamnar således i en passiv rundgång som är mycket dyr för samhället.

Mycket av det brottsförebyggande arbetet handlar därför om rehabilitering av långtidsarbetslösa, psykiskt störda, kriminella, arbetsskadade o.s.v. En helhetsbild av rehabiliteringsarbetet visar på samma sätt att både det ekonomiska och det operativa ansvaret är så splittrat att det offentliga stödet har låg effektivitet jämfört med vad det skulle kunna ha.

Psykiatriutredningen (SOU 1992:73) konstaterar t.ex. att omkring en tredjedel av de psykiskt störda, förtidspensionerade skulle kunna rehabiliteras till ett arbete. Att det inte görs sägs bero på en splittrad ansvarsfördelning mellan landsting, kommun och försäkringskassa.

De undersökningar som har refererats här utgör endast några få av en stor mängd som mer eller mindre entydigt pekar på den splittrade ansvarsfördelningen som ett huvudproblem. Man kan således konstatera att ett stort område med många offentliga verksamheter inblandade fungerar enligt traditionellt mönster så som beskrevs i figur 10.1.

I en hel del fall förekommer försök till samordning mellan t.ex. socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Dessa försök utgör ett steg i rätt riktning, men det når inte problemets kärna. De skapar inte en organisationsform som gör resultatstyrning möjlig.

I det följande diskuteras hur den organisation skulle se ut som följde figur 10.3, där varje verksamhet arbetar mot ett mätbart resultat. Av nödvändighet begränsas diskussionen enbart till organisationsstrukturen. Utgångspunkten måste då vara de mätbara resultat som faktiskt står till förfogande. Det finns naturligtvis ett mycket påtagligt resultatmått för de samlade insatserna, nämligen antal brott som begås. För kriminalvården finns t.ex. ett förhållandevis bra resultatmått, nämligen återfallsfrekvensen. Samtidigt beror återfallsrisken naturligtvis också på den miljö till vilken de internerade släpps ut. Andra mått är t.ex. rehabiliteringsfrekvensen. För

socialtjänsten finns i princip mått på antal personer som placeras i arbete. För skolor finns mått på antal elever som råkar i olika svårigheter.

Listan av potentiella resultatmått kan göras mycket längre. Redan de som nämnts här har emellertid det gemensamt att de ytterst sällan tas fram.⁴³ När det görs måste ofta olika register samköras, särskilda uppgifter måste samlas in och utredarna måste utveckla metoder för att korrigera för felkällor o.s.v. Om resultatmått samlades mer regelbundet skulle kostnaden för detta naturligtvis sjunka dramatiskt och knappast vara högre än t.ex. kostnaden för att framställa resultatmått i näringslivet. Utifrån en genomgång av potentiella resultatmått förefaller det naturligt att resultatmått, såsom antal brott, antal återfall, antal rehabiliteringar, samlas på nationell basis så att det blir möjligt att jämföra områden, behandlingsmetoder o.s.v. Den nationella organisation som ansvarar för detta skulle få rätt att samköra de register som behövs och att direkt samla uppgifter från de berörda verksamheterna. Däremot torde ansvaret för att bekämpa brottsligheten snarast åvila en regional eller kommunal "beställare". Det är kommunala myndigheter som idag är ansvariga för socialtjänsten, skolor o.s.v., men som på grund av det splittrade ansvaret ändå har mycket små möjligheter att ingripa samordnat i brottsförebyggande syfte. En kommunal beställare skulle då kunna beställa tjänster från polisen, kriminalvården, förebyggande organisationer m.m. Som ett exempel skulle den lokala brottsbekämpningsorganisationen själv kunna välja, om den vill beställa fler kvarterspoliser eller om den i stället vill ha fler polisinsatser i form av snabbare brottsutredningar eller övervakning av potentiellt kriminella. Även polisen, kriminalvården och andra inblandade verksamheter skulle då bli efterfrågestyrda och få tydligare mål. Med detta system skulle behandlingsmetoder som verkar fungera och är kostnadseffektiva förmodligen få en mycket snabbare spridning. Resultatmått som rehabiliteringsfrekvensen, återfallsfrekvensen och dylikt skulle användas av de lokala beställarna vid sina val.

⁴³ Ett exempel på utvärdering av kriminalvården baserat på jämförelse av återfallsfrekvensen ges i Statskontoret 1992:27.

KAPITEL 11

Ägarroll, styrning och ledning inom offentlig verksamhet

Eva M. Meyerson

Styrning av offentlig verksamhet diskuteras vanligen utifrån administrativa och ekonomiska utgångspunkter. Den sociala interaktionen mellan människor i ett företag beaktas sällan. I detta kapitel diskuteras hur sociala mekanismer kan samverka med kända ekonomiska styrinstrument och tillsammans öka effektiviteten i offentlig verksamhet.

Två frågor studeras där sociala mekanismer spelar en särskilt stor roll. Den *första* frågan gäller staten som ägare. Effektiviteten i en verksamhet bestäms av kompetensen hos styrelse och ledning. Regler för urval till styrelser och ledningsgrupper skapar olika mönster av sociala relationer. Dessa sociala relationer påverkar styrningen och ledningen av en organisation. Sociologisk forskning bekräftar att hänsyn till sociala relationer och grupp-dynamik är viktiga. I Meyerson (1992) visades exempelvis att en lednings-grupps sammansättning påverkade hur snabbt ett företag kunde ta sig ur en kris. Gruppens sammansättning med avseende på demografiska förhållanden och sociala relationer påverkade gruppens tillgång till information och dess förmåga att fatta beslut.

Utgångspunkten för denna analys är att de nuvarande reglerna för statligt styrda verksamheter inte leder till den bästa sammansättningen av styrelser och ledningsgrupper, vilket i sin tur leder till en sämre förvaltning av statens ägarroll. Förvaltningen av denna kan emellertid förbättras med hjälp av små icke-politiska styrelser som kan ställas till svars för myndigheternas prestation.

Den *andra* frågan som behandlas berör en organisations interna kvalitetskontroll. Den sociala organisationen av en verksamhet i kombination med ekonomiska styrinstrument spelar en viktig roll för den interna kvalitetskontrollen.

I detta kapitel beskrivs erfarenheter från den sociologiska forskningen, vilka sedan appliceras på styrproblem i offentlig verksamhet. I avsnitt 11.1 diskuteras hur förutsättningarna för styrning skiljer sig mellan privata och offentliga organisationer. I avsnitt 11.2 beskrivs hur lagarbete ger möjlighet att förena social kontroll med resultatlön. Sammansättningen av styrelser och ledningsgrupper samt dess betydelse för offentlig verksamhet behandlas i avsnitt 11.3. En tillämpning av sociala faktorer som social kontroll och gruppsammansättning tillsammans med gruppbaserad resultatlön görs i två fallstudier i avsnitt 11.4. Den första gäller decentraliseringen av Riksbankens organisation och den andra privatiseringen av sjukvården, husläkarsystemet.

11.1 Förutsättning för styrning av offentlig verksamhet

Styrningen av en verksamhet avgör dess effektivitet. Organisationer som styr sig själva har i många sammanhang visat sig snabbt förlora prestationsförmågan. Sådana organisationer saknar styrning på grund av självreferensproblemet, d.v.s. svårigheten för en organisation att bedöma sig själv och därmed använda sin egen värdering som referens vid utvärdering.

Två förhållanden kan förklara bristen på effektiv styrning av en verksamhet: (1) svårigheten att finna ett lämpligt oberoende styrorgan, där aktörerna har intresse att övervaka och leda verksamheten, samt (2) bristen på information hos aktörerna, exempelvis patientens otillräckliga information om kvaliteten på den medicinska tjänst som en läkare erbjuder. Även om patienten har frihet att välja doktor har hon inte tillräcklig information för att urskilja en okunnig läkare från en kunnig.

Skilnader mellan privat och offentligt ägande

Den offentliga sektorns styrproblem är ofta större än den privata sektorns. Detta beror till en del på att medborgarna inte har tillräcklig information om politikernas handlande. Bristen på information leder till att de inte aktivt följer upp politikernas vallöften och agerande. Politikerna, å sin sida, har svårt att uppfylla alla enskilda medborgares intressen. De måste prioritera mellan olika frågor och olika grupper av medborgare.

I det privata näringslivet har VD och representanter för ägarna lättare att göra prioriteringar, eftersom målen är tydligare och färre. Ägarna har starkare incitament att avsätta sina representanter och sin VD, eller att sälja företaget, om avkastningen är för låg. Även om den privata ägaren har begränsad information om en VDs agerande på förhand, kan denne alltid bytas ut i efterhand om resultaten är otillräckliga.

Bristande ägaransvar förekommer naturligtvis även inom privata företag. Ägare med små aktieinnehav har inte alltid tillräckligt intresse att själva kontrollera företagets skötsel utan säljer sina aktier om de är missnöjda med avkastningen. Ägar marknaden sätter press på ledningens agerande, eftersom ett ägarbyte kan innebära ett reellt hot för VD att bli avsatt. Den nye ägaren har kanske egna kandidater till VD-posten. Ägar marknaden innebär därmed också möjligheter till förnyelse av företag. Nya ägare med andra företagsidéer kan komma in på marknaden. För en fungerande ägar marknad krävs fritt in- och utträde och att information om företagets resultat finns att tillgå.⁴⁴

Offentligt ägd verksamhet saknar dessa direkta styr mekanismer. En aktiv ägar marknad saknas, där nya ägare kan ta över då de gamla förlorar styrförmågan. Den enskilde medborgarens intresse att hålla sig välinformerad är litet. Ett partis politiska program omfattar en mängd frågor och en väljares röst har ett mycket litet inflytande på utfallet i sin helhet. Därför har

⁴⁴ I det privata näringslivet finns, förutom en effektiv ägar marknad, ett viktigt kontrollsystem, nämligen konkursinstitutet. Företag kan läggas ner när en ägare riskerar att förlora sina pengar. Denna möjlighet uppfattas sällan som ett alternativ i den offentliga förvaltningen.

medborgaren ett begränsat incitament att kontrollera att politikerna sköter sig.⁴⁵

Det finns dock ett problem, det så kallade agency-problemet, med ägarstyrning i privata företag. Det råder asymmetri i information mellan chefer och ägare. Ägaren har ofullständig information om chefens karaktär (s.k. adverse selection) och beteenden (s.k. moral hazard). En VD och dennes ledningskolleger har inte självklart intressen som överensstämmer med ägarens. En VD kan ha intresse av att låta företaget växa på ett sätt som inte ger ägaren maximal avkastning men däremot honom själv ett imperium att härska över. Ägaren söker därför undvika ett illojalt beteende från sin VD genom att konstruera ett kontrakt som ger denne motiv att arbeta mot samma mål som ägaren, exempelvis genom att relatera hans kompensation till denna måluppfyllelse.⁴⁶

Enligt Meyerson (1992) behandlas agency-problemet på olika sätt beroende på företagets ägarstruktur. Starka ägare tenderar att etablera ett partnership med VD, vilket bygger på ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande mellan parterna. Så länge detta beroende finns mildras agency-problemet. Ägaren är extremt beroende av VDs information. VD är, å sin sida, beroende av ägarens möjligheter att främja hans karriärmöjligheter och handlingsfrihet, såsom tillgång till finansiellt kapital.

Agency-problemet är framför allt störst i de fall där ägaren/ägarna inte har incitament att kontrollera eller ingå ett partnership med VD. För t.ex. aktieägare med små aktieinnehav är det förenat med alltför höga informa-

⁴⁵ Dessutom är vinster och kostnader som en följd av politiska beslut inte jämnt fördelade inom befolkningen. De grupper som verkligen påverkas av ett visst beslut har större incitament att agera än genomsnittsmedborgaren. Detta påverkar benägenheten att formera sig i lobbyorganisationer, vilket i sin tur leder till att medborgare i en lobbyorganisation får ett större genomslag än andra (Vickers & Yarrow 1988, Laffont & Tirole 1992).

Risken finns också att tjänstemännen blir en tung lobbygrupp. Politiker ser sin betydelse genom sitt inflytande, vilket ofta leder till att de applåderar tjänstemäns imperiebyggande. Detta gagnar inte alltid medborgarna.

⁴⁶ Detta s.k. agency-problem inträffar där ägande och verkställighet är skilda åt. Kontrollproblemet, agency-problemet, är ett allmänt förhärskande problem i alla typer av organisationer och samarbeten (Jensen & Meckling, 1976, s. 309).

tionskostnader att engagera sig i övervakning av ledningen. I en sådan situation kan korrigerande av bristande effektivitet enbart göras i efterhand, i första hand av ägarna, i andra hand av potentiella ägare.

Offentlig verksamhet liknar närmast den situation där många äger en liten post men i fallet med offentlig verksamhet tillkommer att ägaren inte kan sälja. Ägaren kan därför varken påverka direkt eller rösta med fötterna. Därför är agency-problemet särskilt stort i offentlig verksamhet. Att skriva kontrakt mellan medborgare och politiker så att politikernas intressen sammanfaller med väljarnas, eller grupper av väljares, intressen låter sig svårigen göras. När politiker i sin tur delegerar verkställigheten till tjänstemän ökar problemet.

Agency-problemet i offentlig verksamhet härrör från medborgarnas svårigheter att rätt utvärdera politikernas insatser och att politiker inte tar sitt styransvar. Konsekvenserna av asymmetrin i information mellan medborgare och tjänstemän leder till att mål för verksamheten inte formuleras. Formuleras inte klara och entydiga mål är resultaten svåra att värdera rätt (se Catharina Barkmans diskussion i kapitel 9).

Tirole (1992) beskriver konsekvenserna av problemet med informationsasymmetri mellan medborgare och politiker så att en tjänsteman kan välja att utföra ett antal olika arbetsuppgifter. Han kan vara okunnig eller kunnig och han kan välja att inte anstränga sig eller att anstränga sig. Vi kan få ett socialt optimalt utfall genom ett rationellt beslut men vi kan också erhålla ett icke-optimalt utfall av en likaledes rationellt beslutande tjänsteman. Tjänstemännens valmöjligheterna är alltför stora, eftersom de inte kan ställas till svars för sina handlingar om det inte finns klara regler eller mål som styr deras val.

Mot bakgrund av styrproblemen i offentlig verksamhet kan man därför inte heller förvänta sig att insiktsfulla politiker formulerar klara och tydliga mål eller att duktiga tjänstemän med stark integritet löser styrproblemet. En effektivisering av offentlig verksamhet kräver därför att ett starkt konsekvensansvar finns, där risk, verkställighet och tillgång på resurser sammanfaller (se Fölster 1990, s. 47). Den som tar riskerna och därmed får stå till svars måste

också kunna kontrollera de viktigaste parametrarna såsom bemanning och finansiella resurser.

Förslag om effektivisering av offentlig verksamhet bygger till stor del på införandet av resultatstyrning. Detta innebär att verksamheterna övervakas hårdare genom resultatmätningar. Samtidigt får organisationerna betydligt större frihet att utforma sitt arbete för att uppnå bra resultat. En sådan resultatstyrning ställer helt andra, och större, krav på styrelse och ledning än i traditionell offentlig verksamhet. Samtidigt ställs stora krav på övervakning av kvalitet och prestation. I båda dessa avseenden kan organisationen fås att fungera mycket bättre om ett antal sociala faktorer beaktas. Två av dessa sociala faktorer behandlas nedan, social kontroll och grupsammansättning.

11.2 Grunden för social kontroll är lagarbete

Social kontroll uppstår när flera än en individ samverkar, såsom i ett samhälle, i en arbetsgrupp eller i en familj.⁴⁷ Social kontroll utövas av gruppmedlemmar som har ett starkt intresse av att alla anstränger sig för det gemensamma resultatet. Inom ett arbetslag, som konkurrerar på en marknad, är individernas belöning eller straff avhängigt av allas insatser. Alla individer delar riskerna utan att en tredje part drabbas.⁴⁸ Exempel är ett läkarhus eller ett juristhus, där alla är delägare och där alla drabbas om någon i teamet inte anstränger sig tillräckligt.

⁴⁷ Begreppet social kontroll kommer från USA och har en positiv innebörd. Social kontroll betyder "to master". I franskan däremot har detta begrepp negativ innebörd: att övervaka och att förhindra. Social kontroll är en uppsättning materiella och symboliska resurser som ett samhälle eller en grupp förfogar över för att säkerställa individernas överenskomna beteenden (konformitet) i enlighet med bestämda och sanktionerade regler och principer (Boudon & Bourricaud 1989, s. 331).

⁴⁸ Teamproduktion skiljer sig från produktion i hierarkiska system. Det senare kan exemplifieras med företag, där ägare delegerar ansvar och verkställighet till anställda, som inte direkt tar de finansiella riskerna med sina beslut.

Arbetslag kan dock drabbas av det så kallade free rider-problemet.⁴⁹ Hur skapar man individuella incitament att arbeta i ett team, när de enskilda insatserna inte är observerbara? I dessa situationer kan en social kontroll byggas in som disciplinerande faktor.

Social kontroll skapas genom att en individs insats och ansträngning påverkar andras välbefinnande, så att dessa har ett intresse av att påverka individen i en viss inriktning. Petersen (1992b) föreslår tre sociala mekanismer som skulle kunna mildra free rider-problemet. De tre distinkta, sociala institutionerna är social belöning, altruistiska preferenser och moraliska förpliktelser. Ett socialt kontrollsystem med social belöning innebär att man blir kompenserad genom att "få vara med i gänget", bli accepterad om man betar sig på ett socialt acceptabelt sätt och bestraffad genom att bli utesluten ur gruppen o.s.v.

Ett kontrollsystem med sociala belöningar bygger på att övervakning av medlemmarna utförs antingen genom en förman, så kallad direkt övervakning, eller ett externt kontrollsystem som exempelvis en marknad. Marknadskontroll innebär att det blir kostsamt för hela gruppen om inte alla presterar maximalt, eftersom konkurrenterna slår ut ett lågpresterande företag. I detta fall kommer gruppmedlemmarna att övervaka varandras ansträngningar.

De övriga sociala övervakningsmekanismerna tillhör en typ av osynlig kontroll. De bygger på egen övervakning och efterlevnad. Altruistiska preferenser bygger på att individens värderingar inriktas inte bara mot den egna välfärden utan också mot andra individers välfärd. Moraliska förpliktelser bygger på moraliska koder och standarder, exempelvis professionella koder. Individen agerar utifrån speciella etiska regler i överensstämmelse med

⁴⁹ Free rider-problemet är en vanlig benämning på problemet med asymmetri i informationen mellan medlemmar i ett lagarbete.

sin eller gruppens moraliska övertygelse, även om det inte finns negativa, externa sanktioner om hon skulle bryta mot de etiska reglerna.⁵⁰

De två sistnämnda kontrollmetoderna bygger på individers vilja och/eller inneboende tvång att bete sig på ett bestämt sätt, därför att de tillhör ett speciell grupp med en klar och tydlig moralisk kod. Ju starkare och stabilare dessa osynliga sociala kontroller är, desto mer effektiva är de. De är billiga eftersom inga resurser går åt till övervakning utan åttlydnad bygger på frivillighet. (Se Petersen 1992b för en överblick av litteraturen.) Däremot är altruistiska preferenser och moraliska förpliktelser svåra att skapa och inte alltid särskilt stabila över tiden. Walder (1986) visade i sin studie av de kinesiska erfarenheterna under åren 1967–1977 att när de materiella incitamenten övergavs och ersattes av moraliska och politiska incitament blev konsekvenserna ödesdigra. Extremt kalkylerande individer åkte snålskjuts på andra, när sådana möjligheter gavs. Den egna övervakningen av etiska och politiska handlingar fungerade inte av skäl som angivits ovan. I stället fick den politiska skolningen till följd att individer blev extremt kalkylerande och inte visade några förpliktelser mot någon annan än sig själva.⁵¹

Ömsesidig social kontroll kan skapas där det finns ett yttre ekonomiskt tryck på teamets prestation, exempelvis där en produkt- eller tjänstemarknad

⁵⁰ Inom nationalekonomin har social kontroll av den första typen erhållit benämningen "peer monitoring" (Arnett & Stiglitz 1991) och "peer pressure" (Kandel & Lazear 1992). Arnett och Stiglitz beskriver peer monitoring som "... an important mechanism for controlling moral hazard" (s. 180) och "Partnership arrangements also encourage monitoring. Peer monitoring is also important in labor markets; workers are often in a better position to monitor their co-workers than are employers, which may be one of the advantages of team production." (s. 180). Vad som är väsentligt i peer pressure-situationen är att det finns asymmetri i information mellan medarbetare men också ett incitament att låta huvudmän få vetskap om lågpresterande och/eller lata medarbetare. Den senare förutsättningen är inte alltid klart uttalad bland nationalekonomer. "An indirect monitoring system will encourage peer monitoring through the creation of interdependence: the dependence of one agent's utility on others' effort" (s. 180). Arbets sociologisk forskning har visat att det inte alltid lönar sig för en medarbetare att avslöja andra medarbetares ansträngningar. Det kan finnas rationella skäl för arbetare att uppträda kollektivt och skydda varandra (Petersen 1992b). Om exempelvis långsammare arbetare rapporteras kan arbetstakten drivas upp, vilket inte behöver ligga i arbetslagets intresse.

⁵¹ Den egna övervakningen, byggd på skam och skuld, bröt sönder förutsättningarna för gruppsolidaritets. Incitamentet byggdes upp så att en individ skulle vinna på att berätta om andra individers handlingar. Den information som spreds blev inte alltid trovärdig, eftersom det fanns ett omvänt problem med asymmetri i informationen. Individer kunde vinna på att smutskasta sina arbetskamrater.

existerar. Denna typ av social kontroll kan upprättas då gruppmedlemmarna delar på en gemensam vinst (kriterium 1). Därutöver krävs, för att en ömsesidig social kontroll skall upprättas, att teammedlemmarna har medel att påverka varandra med (kriterium 2), t.ex. genom möjligheten att skapa skamkänslor och skuld eller avsked och nyrekrytering. Under kulturrevolutionen i Kina tillämpades socialt tryck i stor skala. Social kontroll användes för att skapa skam- och skuldkänslor i akt och mening att framkalla vissa beteenden.⁵² I Sovjet använde staten ett mer direkt yttre tryck för att åstadkomma önskade handlingar. Den sovjetiska typen av social kontroll byggde på ett ömsesidigt kontrollsystem och innebar ett ömsesidigt övervakande av ett arbetslags medlemmar. Detta är möjligt i de fall då gruppens medlemmar delar vinsten av det gemensamma arbetet samt effektivt kan rekrytera och avskeda varandra. Ward (1990) beskrev ett sovjetiskt arbetslag, där övervakningen av arbetarna skedde genom att de kompenserades med gruppäckord. Individuell kompensation erhöles genom att grupprestationen delades upp på antalet gruppmedlemmar. Gruppen bestämde själv vilka som fick tillhöra gruppen. Via högpresterande teammedlemmars sociala nätverk erhålls inte bara information om möjliga kandidater utan möjliggörs också att individer kan utverka socialt tryck för ett speciellt önskvärt beteende (se Meyerson 1992, kapitel III, och Eliasson 1992b).⁵³ Stiglitz (1975) har också föreslagit att högpresterande arbetare tenderar att rekrytera högpresterande arbetare.

Ömsesidig kontroll är lättare att tillämpa än någon annan typ av social kontroll. Skälen är i huvudsak två. Det första är, som nämnts tidigare, att det är svårt att skapa och upprätthålla stabilitet över tiden med osynlig social

⁵² "Structural conditions cannot explain the normative content of Chinese authority. The Chinese interpreted Leninist-Stalinist mobilization in a distinctive way; they infused factory reward systems with a pervasive moral political content" (Walder 1986 s. 122).

⁵³ Via det egna sociala nätverket kan teammedlemmar vaska fram individer som de kan lita på. Att tillhöra ett nätverk innebär att om individen inte sköter sina åligganden får detta återverkningar på individens förhållande till sin närmaste omgivning och för de framtida karriärmöjligheterna. [Förtroenderelationer upprättas ofta i detta kontrollsyfte, där kvaliteten på en tjänst eller produkt är svår att bedöma direkt (Kollock 1992).]

kontroll. Det andra är att om den sociala kontrollen blir för stark skapas överkonformitet, det som går under namnet ja-sägare. Om individerna i en grupp är bundna till varandra via starka gemensamma värden, tenderar gruppmedlemmarna att begränsa mottagligheten för information som ifrågasätter gruppen och dess konsensus. Överkonformiteten kan dock vika då ett externt tryck, exempelvis vid kraftiga förluster på en marknad, utlöser kraftigt individuellt missnöje (Gilad, Kaish & Loeb 1987).

11.3 Om styrelsesammansättning

En annan social faktor som är minst lika viktig för en grupps funktionssätt är hur gruppen är sammansatt. Sammansättningen av en grupp påverkar dess interna arbetssätt och därmed dess förmåga att hantera förändringar i sin omgivning. Som en lösning på den offentliga sektorns styrproblem diskuterar man ibland möjligheten att professionalisera styrelser eller på annat sätt höja kompetensen hos de övervakande organen. En styrelse eller en generaldirektörs (GDs) kompetens är emellertid avhängig av vem som styr urvalet och sammansättningen av ledningen. Styrproblemet kvarstår så länge det är oklart vem som tillsätter styrelsen.⁵⁴

Kontrollen av rekrytering och sammansättning av både styrelse och ledningsgrupp påverkar gruppens effektivitet. Sammansättningen bestämmer vilken typ av förmåga som gruppen utvecklar.

⁵⁴ Man bör skilja mellan lagarbete som utförs i styrelser och lagarbete i ledningsgrupper. En styrelse består av individer som är ägare eller representerar ägare i styrfunktionen. En ledningsgrupp representerar ägaren i verkställigheten. Den förra gruppen är ofta arvoderad för en viss begränsad arbetsinsats medan den senare består av anställda på heltid. Styrelse och ledningsgrupp uttrycker delningen av ägande och kontroll.

Att leda en verksamhet, som exempelvis ett offentligt företag, består i huvudsak av två komponenter

1. att kunna fatta beslut
2. att fatta beslut med ett relevant beslutsunderlag.

Den så kallade ledarskapsparadoxen har sina rötter i det svårförenliga att både ha tillgång till och behandla ny information och att kunna fatta beslut. De sociala mekanismer som leder till det första motarbetar det andra (se Meyerson 1992).

En grupp med gemensamma mål, värderingar och erfarenheter kommer snabbare och lättare att fatta beslut. En stark konsensus om hur verkligheten ser ut och fungerar leder till att gruppmedlemmarna kommer överens utan något stort behov av utredningar och förklaringar. En grupp där olikheterna i individernas värderingar och mål är stora har däremot svårare att fatta gemensamma beslut.

Den första gruppen kan sägas vara socialt integrerad medan den andra är differentierad. Karaktäristiskt för den integrerade gruppen är att den tenderar att blockera ny information som hotar gruppens konsensus. Den differentierade gruppen däremot har ingen sådan konsensus att skydda, ny information utgör därmed inget hot. Den integrerade gruppen har lätt att fatta beslut men tenderar att begränsa beslutsunderlaget. Den differentierade gruppen har rik tillgång på ny information men har svårt att komma överens. Meyerson (1992) fann att denna ledarskapsparadox hanteras på olika sätt beroende på vem som äger företaget. Starka ägare (ägare med stora kontrollposter) fördelar arbetet med beslut till en liten grupp bestående av VD och ägare. Svaga ägare (ägare med små aktieinnehav) delegerar all ledning till VD vilket innebär att VD primärt väljer en beslutsför ledningsgrupp.

I forskningslitteraturen hävdas ofta att när man är fri att välja samarbetspartner väljer man ofta efter likhetsprincipen, "attraktion till likhet". Smågruppsforskning har bland annat visat att ju mer lika samarbetspartners

är, desto lättare har de att komma överens. Rogers och Bhowmik (1969) t.ex. hävdar att: "When the source(s) and receiver(s) share common meanings, attitudes, and beliefs, and a mutual code, communication between them is likely to be more effective" (s. 528). Men, som hävdats ovan, att komma överens leder inte alltid till att beslut är grundade på relevant information.

Granovetter (1974) visade att arbetssökande som går utanför den närmaste kontaktkretsen lättare erhöLL information om arbete och anställning. Mest effektiva kontakter för att hitta ett arbete var bekanta, som exempelvis föräldrar till klasskamrater och som ingen annan i den närmaste kontaktkretsen hade kontakt med. Sådana kontakter benämns brygglänkar. En bryggkontakt är den enda länken från en grupp, ett kontaktnät eller en sfär till en annan. En individ som tillhör en integrerad grupp har i allmänhet färre brygglänkar än en individ i en differentierad grupp.

På gruppnivå återfinns samma mönster. Ju mer en grupp etablerar starka bindningar mellan medlemmarna, desto mer kommer detta att leda till en formering av täta, slutna grupper med få externa kontakter. Graden av integration påverkar således den externa kontaktstrukturen. Meyerson (1992) visade att i en integrerad grupp med ett externt socialt kontaktnät tenderar gruppmedlemmarnas externa kontakter att vara gemensamma. Dessa kontaktpersoner var dessutom starkt relaterade till varandra. I de differentierade grupperna är medlemmarna knutna till unika kontakter som inte delas av andra gruppmedlemmar. Individens unika kontakter tenderar i sin tur att inte känna till varandra.

I den integrerade gruppen blir dess externa nätverk självförsörjande och mer och mer stängt för utanförstående. Tydliga gränser mellan världen utanför och världen innanför gruppen stakas ut. Dessa typer av nätverk leder till en viss rundgång av information. Rutininformation sprids snabbt, medan ny information har svårt att ta sig igenom de tydliga och rigida gränserna (Freidkin 1980).

Den sociala dynamik som leder till ett sådant relationsmönster orsakas av flera kompletterande faktorer. Granovetter (1973) ger följande förklaringar. Att etablera starka, intensiva kontakter tar tid och ju starkare gruppintegra-

tionen är, desto mer interaktion krävs av medlemmarna och vice versa. Av tidsbrist blir kontakter utanför gruppen åsidosatta. Granovetter hänvisar också till idéer inom kognitiv balanst teori som innebär att de som har kontakter utanför gruppen har en tendens att antingen söka integrera dessa i gruppen eller att byta kontakter. Detta förklarar också varför integrerade gruppmedlemmar över tiden alltid kommer att dela externa kontakter och därmed minimera de unika kontakterna. En ledningsmedlems advokat eller finansanalytiker kan ju också bli kollegans.

En sista förklaring till att integration begränsar informationen återfinns inom socialpsykologin, nämligen kognitiv dissonans. Enligt teorin om kognitiv dissonans är individer villiga att konfronteras med information som förstärker redan befintlig verklighetsuppfattning, redan fattade beslut och värderingar. Individer som är kopplade till varandra via starka, intensiva relationer tenderar att skapa beroendeförhållanden till varandra och till sin grupp. Information som stör grunden för gruppens konsensus skapar kognitiv dissonans hos individen och hon kommer att sträva efter att undvika detta genom att blockera sådan information.

Empiriskt visade Gilad, Kaish och Loeb (1987) att företag som presterade dåligt inte ändrade sin strategi förrän VD slutat. Vidare visade forskarna att när den nya och hotande informationen kommer, blockeras den upp till en viss gräns med inte alltför stora individuella kostnader (Gilad m.fl. 1987).

En individ investerar i ett socialt kapital under hela sitt professionella liv och att byta investeringsstrategi är dyrt. Om individerna i den integrerade gruppen t.ex. väljer att överge sin konsensus i en situation med stora förluster, är kostnaderna stora för att etablera en ny typ av nätverk för att få tillgång till ny information.

För att bli rekryterad till en integrerad grupp, exempelvis till en företagsledning eller in i ett partis verkställande utskott, krävs inte bara att individen har investerat i rätt kontakter. Hon får heller inte ha fel kontakter. Detta leder till att individer, ju närmare maktens centrum de kommer, måste vara mycket selektiva vid valet av kontakter. Ryktet om att vara opålitlig

uppstår ofta om hon varit associerad med fel kategori personer. Under den tid som individen gjort sin karriär till ledarposition har således icke-önskvärda kontakter sållats bort. De som "chefen" anser pålitliga kommer även individer med aspirationer på toppositioner att betrakta som pålitliga. Så uppstår genom individens ambition att uppnå inflytande ett nätverk som blir allt snävare. Att senare i topposition återta de bortsorterade relationerna är svårt, eftersom de närmaste medarbetarna betett sig på samma sätt. Ingen har odlat bryggkontakter som når ut till andra nätverkssfärer.

Hur skapas integrerade och differentierade grupper? Likhet eller homogenitet i attribut som ålder, social bakgrund och utbildning brukar vara goda förutsättningar för att integration mellan individer skall äga rum. Homogenitet är således en god förutsättning för integration vilket stöds av både teoretisk och empirisk forskning. (Se Meyerson 1992 för en översikt av forskningen på detta område.) Även storleken på gruppen spelar en roll för graden av integration. Ju fler medlemmar en grupp har, desto större sannolikhet är det att gruppen blir heterogen och därmed differentierad. Ytterst påverkas gruppammansättningen av vem som kontrollerar rekryteringsprocessen.

Mobiliserande och informationseffektiva sociala nätverk

Olika sociala strukturer med skilda egenskaper uppstår således som en konsekvens av om individen tillhör en integrerad grupp eller ej. Den integrerade gruppens individer kommer att upprätta externa kontakter som förstärker gruppens konsensus. Dessa kontakter kommer sannolikt att överlappa varandra, d.v.s. individerna kommer att ha gemensamma externa kontakter, vilket i sin tur innebär att gruppen har få kontaktnät. Den integrerade gruppens externa kontaktnät, bestående av starka, överlappande kontakter, är effektivt ur mobiliseringssynpunkt. Vill gruppen påverka andra till vissa handlingar eller hindra från vissa är nätverk med dessa egenskaper de mest effektiva.

Mobiliseringseffekten härleds ur de beroendeförhållanden som utvecklas mellan kontaktpersoner. Om en VD i ett företag med spritt ägande vill hindra ett oönskat skifte av kontrollägare, kan han få sin kollega i ett annat företag att handla så att försöket går om intet, t.ex. genom att gå in som köpare. Tjänsten kan betalas vid ett senare tillfälle. Den mest allvarliga, icke önskade effekten av en grups integration är dess konsekvenser för gruppens tillgång till flera olika nätverkssfärer.

Meyerson (1992) visade t.ex. att den integrerade gruppen, den beslutsföra gruppen, utvecklade sociala kontakter med vilka den kunde påverka sin omgivning för att få handlingsutrymme. Ledningsgruppen sökte kanske hindra nya ägare eller få in nya ägare för att få tillgång till finansiellt kapital. En sådan grupp utvecklade således ett mobiliseringsorienterat externt kontaktnät. Ledningsgruppen i det ägardominerade företaget utvecklade företrädesvis ett informationsorienterat nätverk därför att beslutsförhet hänfördes till en så kallad supra-ledning där den kontrollerande ägaren och VD ingick.

Policy-implikationer för offentlig verksamhet

Gruppens sammansättning är ett viktigt styrinstrument för att påverka dess kunnande och talang. I Meyerson (1992) visades att en VD i ägardominerade företag föredrog en informationsorienterad grupp, eftersom beslut kunde fattas av VD och huvudägaren. I de spritt ägda företagen valde VD i stället att sätta samman en integrerad grupp och därmed en beslutsför men mindre informationsorienterad grupp. I det förra fallet möjliggörs övervakningen av ledningsgruppen i förväg av ägaren, i det senare fallet övervakas ledningens handlingar i efterhand genom ägarkonkurrens på börsen.

Styrelser är ett viktigt styrinstrument. Styrproblemet kvarstår dock om det är oklart vem som rekryterar medlemmarna. Selektionsprocessen är av betydelse för hur sammansättningen blir. En vanlig selektionsprincip vid val till styrelser är som nämnts attraktion till likhet. I de fall där arbetstagare kan

välja sina egna arbetskamrater skapas också förutsättningar för integrerade arbetsgrupper, eftersom individer tenderar att välja sina "likar".⁵⁵

En samordning av styrelsesammansättningen i ett privatägt företag är definitionsmässigt mer eller mindre omöjlig, eftersom ägare inte koordineras utan bestäms oberoende av varandra. Varje ägare med en tillräckligt stor andel i företaget kommer att representera sig själv i styrelsen eller låta sig representeras av någon annan. I offentligt ägda företag kan styrelsen vara samordnad på ett annat sätt. Man kan i princip tänka sig att riksdagen eller regeringskansliet delegerar till en styrelseordförande att välja resten av styrelsemedlemmarna.

Ledningsgrupper utses vanligen av verkställande direktören. Kontroll över sammansättningen är därmed enklare. Den kunskap som gruppen representerar är *en* individs val.

I offentlig verksamhet finns ingen stark ägare. Man kan därför förvänta sig att många av utnämningarna leder till integrerade ledningsgrupper (verksledning) men differentierade styrelser. Styrelserna är ofta inte ett uttryck för en ägares samordning utan för flera partiers politiska ambitioner. Styrelserna blir därför ofta stora och representativt tillsatta. Eftersom styrelser i dessa konstellationer har svårt att komma överens, riskerar de att bli tungrodda och handlingsförlamade. Av den anledningen har också styrelser frångåtits mycket av sin beslutanderätt och styrförmåga.

Den integrerade ledningsgruppen kommer att begränsa informationsflödet på två sätt. Inkommande ny information, som stör i gruppen etablerade föreställningar, blockeras och den information som ledningsgruppen har kommer inte att förmedlas till styrelsen. Lojaliteten till den egna gruppen är större än den till styrelsen.

⁵⁵ Ett specialfall av detta är om den som väljer alla medlemmar också kommer att arbeta i gruppen. I grupper där medlemmarna själva inte väljer varandra, utan någon extern person gör urvalet, kommer principen om selektion till likhet inte vara lika dominerande och sannolikheten för integration minskar. En likartad situation uppstår, när det inte finns någon enhetlig koordinator som sätter samman gruppen utan när många olika aktörer väljer, exempelvis i fallet med styrelser till börsnoterade bolag, där de största ägarna väljer sina egna representanter till styrelsen. Ju fler individer som väljer medlemmar, desto mer heterogen och differentierad kommer gruppen att bli.

Om däremot generaldirektören är tillsatt på politiska meriter, vilket inte automatiskt innebär att han har kompetens för posten, finns risk att ett partnership mellan partipolitikerna och generaldirektören etableras, vilket kommer att lösa upp eventuella lojalitetsband till ledningsgruppen. Politiker får information av generaldirektören i utbyte mot trygg anställning i termer av framtida befordran.

Om regeringskansliet tillsätter generaldirektörer på sådana grunder blir dessa känsliga för politiskt kortsiktiga intressen och särintressen och inte lojala mot vissa av politikernas mål för verksamheten.

Slutsatserna av detta resonemang är:

1. Styrelsen är ett användbart styrinstrument för offentlig verksamhet av flera skäl. En styrelse gör det möjligt att knyta kunniga personer till en verksamhet utan att kräva heltidsengagemang. Styrelsens funktion blir därmed inte att detaljstyra utan att säkerställa att det finns klara och entydiga mål för verksamheten samt att följa upp verksamheten. Ansvaret att styra verksamheten delegeras till identifierbara personer snarare än till anonyma departement.

Styrelser är också användbara för att undvika överkonformitet mellan verksledning och politiker. Politisk kortsiktighet och särintressens inflytande på offentlig verksamhet kan minskas, om den starka kopplingen mellan politiker och ledningsgruppen bryts. Ansvarfördelningen mellan politiker och tjänstemän blir på så vis tydligare.

2. Styrning av offentlig verksamhet bör därför delas upp i en styrnings- och en ledningsfunktion, där styrningen utförs av en självständig styrelse och ledningsgruppen ansvarar för verkställigheten. Likaväl som GD och hans ledningsgrupp ges konsekvensansvar kan styrelsen ställas till svars för sitt arbete. Nedan illustreras detta med organisationen av Sveriges Riksbanks lednings- och styrfunktion.

3. En förutsättning för att styrelsen skall bli handlingskraftig är emellertid att den inte är stor och inte består av medlemmar som representerar politiska partier. Styrelsen skall i stället vara en liten handlingsför grupp. Poängen är att de som blir ansvariga för styrningen blir identifierbara och får konsekvensansvar. Däremot kan ledningsgruppen vara relativt stor för att öka informationstillgången. Ledningsgruppen får med andra ord en mer informationsorienterad funktion.

4. En av styrelsens viktigaste kontrolluppgifter är att tillsätta och avsätta generaldirektör. Sådana och liknande poster skall granskas utifrån kompetensaspekter såsom formella meriter, erfarenheter och omdömen som ledargestalt. Om GD utses av styrelsen och inte av regering eller riksdag minskar problemet med överkonformitet något.

5. Regering eller riksdag utser styrelser men inte nödvändigtvis alla ingående personer. Styrelsesammansättning kan också delegeras till en styrelseordförande som ytterst blir ansvarig för styrelsearbetet.

11.4 Två fallstudier

De två fallstudierna visar hur en kombination av ekonomisk styrning och social kontroll kan mildra agency-problemet i offentlig verksamhet. Det första fallet illustrerar problemet med politikernas incitament att styra Riksbankens verksamhet på ett effektivt sätt. Den föreslagna ökade självständigheten för Riksbanken och politikernas svårigheter att följa upp prestationen i offentlig verksamhet kan leda till effektivitetsförluster, om den ökade handlingsfriheten inte kompletteras med ett konsekvensansvar.

Det andra fallet som presenteras är problemet att patienten har ett starkt intresse av att få information om en läkares kunnighet. Patienten har stora svårigheter att skilja mellan kunniga och mindre kunniga husläkare. Läkarlag i stället för en husläkare som konkurrerar på en vårdmarknad

föreslås mildra problemet. De individuella läkarna har då själva ett inbyggt intresse av att övervaka varandras kvalitet.

Den självständiga Riksbanken

I diskussionen om Riksbankens verksamhet framstår två huvuduppgifter, att tillförsäkra och upprätthålla ett säkert betalningssystem och att sköta penningpolitiken. En oberoende och självständig centralbank kan vara ett medel för att bedriva en framgångsrik penningpolitik. Riksbankens oberoende vis-à-vis politikernas kortsiktighet och särintressen anses vara av betydelse för stabiliseringspolitiken i allmänhet och en effektiv inflationsbekämpande penningpolitik i synnerhet. Tanken är att en relativt självständig riksbank med tydliga arbetsuppgifter skapar en mer trovärdig penningpolitik och därmed ett säkert betalningssystem.⁵⁶ Den kortsiktiga Phillipskurvan, d.v.s målkonflikten mellan full sysselsättning och låg inflationstakt, leder till att politiker frestas att kortsiktigt tillåta högre inflation, trots att de offentligt lovat hålla en låg inflation. Samhällsaktörerna, arbetsgivare och arbetstagare, känner till detta och tar i sina avtal in förväntningar om en högre inflationstakt än den som utlovats. Penningpolitikens trovärdighetsproblem kan dock minskas, om en disciplinerande faktor skapas, en självständig riksbank med en självständig riksbankschef, som har som uppgift att prioritera inflationsmålet. Med en självständig riskbankschef blir trovärdighetsproblemet mindre och inflationstakten lägre (Rogoff 1985).⁵⁷ Den tyska Bundesbank brukar tas som ett bevis

⁵⁶ Dagens bankkris illustrerar dock att en inflationsbekämpande penningpolitik ibland kan äventyra ett säkert betalningssystem. En högre inflation i dag skulle kunna hjälpa bankerna ur deras kris och radikalt underlätta betalningssystemets återhämtning.

⁵⁷ Persson (1993) diskuterar i ett underlag till riksbanksutredningen ett förslag till en självständig riksbank, där det bör åligga riksdagen att klart och tydligt formulera ett penningpolitiskt mål för riksbanken, t.ex. ett inflationsmål.

på att självständiga centralbanker leder till låg inflation och låga budgetunderskott (Alesina och Grilli 1991).⁵⁸

En riksbanks självständighet varierar med avseende på dess penningpolitiska och ekonomisk-administrativa handlingsfrihet. Den senare ger Riksbanken rätt att välja ekonomiska medel för att uppfylla huvudmålen. Riksdagen har att fastställa mål för Riksbanken, exempelvis ett penningpolitiskt mål. Om politikerna underlåter att formulera ett övergripande mål ökar Riksbankens självständighet.

Sveriges Riksbank är redan nu till vissa delar relativt självständig och förfogar över en ekonomisk-administrativ handlingsfrihet. I Sverige lagstiftades 1988 om Riksbankens ökade självständighet gentemot regeringen. Sverige är ett av de få länder där Centralbanken formellt beslutar om växelkurspolitiken (1988:1385 Grundlagen). Inskrivet i lag står att Sveriges Riksbank skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (4§ Lag om Sveriges Riksbank 1988:1385). Enligt lag ansvarar Riksbanken också för valuta- och kreditpolitiken.

Enligt 9 kap. 12 § Regeringsformen åligger det riksdagen att välja fullmäktige, en styrelse med sju medlemmar valda på fem år och vars huvudfunktion är att välja en Riksbankschef, som också ingår som fullmäktigemedlem. Fullmäktige kan när som helst avsätta riksbankschefen utan angivande av orsak. Valbara fullmäktigeledamöter är individer som varken är statsråd eller ledamot eller suppleant i styrelser för kreditinstitut. Förslag i den kommande riksbanksutredningen innebär bland annat att alla fullmäktigeledamöterna skall stå helt fria från den operativa politiken. Detta syftar till att öka Riksbankens självständighet.⁵⁹

Riksbankens ekonomiska resurser härrör från dess rörelse. När omkostnader för bankens administration och personal dragits av, lämnas

⁵⁸ Oftast är det empiriska underlaget litet vid sambandsanalyser av budgetunderskott och organisation av penningpolitiken. Man kan med fog misstänka att oavsett institutionella villkor är inflytandestrukturen (informella relationer) kring riksbankschefen och dennes integritet viktiga förklaringsfaktorer.

⁵⁹ Riksbankens självständighet är i dag begränsad, eftersom politiker sitter i fullmäktige och fullmäktige har rätt att när som helst avsätta riksbankschefen.

återstoden av resultatnettot till riksdagen. Fullmäktige beslutar om budget och årsredovisning inlämnas varje år till riksdagen för beslut om fullmäktiges ansvarsfrihet.

Rent principiellt har hela kontrollproblemet knappast lösts med förslaget om en självständig riksbank även om man kan få riksdagen att formulera klara mål. Politiker kontrollerar inte nödvändigtvis att Riksbanken uppfyller det långsiktiga målet. En formellt självständig riksbank begränsar politikernas direkta inblandning och deras möjligheter att hindra Riksbanken att fullfölja det penningpolitiska målet. Politiker har inte självklart incitament att kontrollera att de tillsatta fullmäktigeledamöterna fullgör sin funktion att kontrollera att Riksbanken uppfyller målet. Dessutom gör sig problemet med tidskonsistens gällande. Politikernas formulering av mål är inte alltid tidskonsistent utan förändras över tiden. Det som ansågs vara ett viktigt mål vid ett tillfälle kan vara mindre viktigt vid ett senare tillfälle. Goda resultat från en verksamhet vid en tidpunkt kan värderas annorlunda vid en senare tidpunkt utifrån en annorlunda viktad social nyttofunktion. Detta kan leda till att fullmäktigeledamöter och tjänstemän är osäkra om hur riksdagen kommer att agera. Fullmäktige kan hålla höga räntor, vilket inte riksdagspolitiker finner opportunt. Fullmäktige kan då besluta om att avskeda Riksbankschefen och därmed lägga om politiken. Denna osäkerhet kan leda till en lyhördhet hos riksbanksledningen för politikernas önskningsar.⁶⁰ Det mål som borde förverkligas, prisstabilitet, förhindras. Medborgarnas missnöje leder inte självklart till att politiker får ta konsekvenserna av en felaktigt förd penningpolitik.

Även den interna effektiviteten (kostnadseffektiviteten) kan försämrans då Riksbanken görs mer självständig. Vem kontrollerar att Riksbanken sköter sina åligganden till en rimlig kostnad? (På Riksbanken benämns kostnadseffektivitet "gem-effektivitet" av vissa tjänstemän.) Denna kostnadseffektivitet

⁶⁰ Ett bra institutionellt arrangemang ger förutsättningar för bra "policy making". Men även om de institutionella förhållandena är ändamålsenliga, kan policyn ändå vara otillräcklig eller misslyckas, vilket t.ex. visats av Bernanke och Mishkin (1992). 80-talets penningpolitik var mer lyckad än 70-talets i USA, Japan och Storbritannien trots likvärdiga institutionella förutsättningar med system med relativt självständiga riksbanker. Riksbanker kan vara självständiga från politikernas inflytande men ändå ha en sådan handlingsfrihet att policyn varierar och fungerar.

består av två komponenter. Den ena handlar om huruvida Riksbanken väljer adekvata ekonomiska administrativa medel (intermediära mål, indikatorer och instrument) för att upprätthålla målet och om dessa används vid rätt tidpunkt. Den andra handlar om kostnader för verkställigheten. Riksbanken har inte en budgetrestriktion i vanlig bemärkelse, förutom att fullmäktige skall besluta om budget och riksdagen om fullmäktiges ansvarsfrihet. Information om vad det kostar att driva en effektiv riksbank är sannolikt inte någonting som politiker satsar tid på att informera sig om eller har intresse av att följa upp när resultat finns.

För att *kunna* ställa Riksbankens ledning till svars för dess verksamhet (s.k. accountability) krävs konsekvensansvar. Ett ökat konsekvensansvar hos Riksbankens styrelse och ledning, där riskansvar, information och verkställighet sammanfaller, kan ge minskat agency-problem. Ett ökat konsekvensansvar tillsammans med ett klart mål för verksamheten (oavsett om riksdagen eller fullmäktige formulerat målet) gör det möjligt att ställa ledningen till svars om målet inte förverkligas. Ett ökat konsekvensansvar underlättar för riksbanksledningen att stå fast vid målen vid politiska påtryckningar.

Fullmäktiges medlemmar, med ett tydligt ansvarsområde, kan förslagsvis arvoderas utifrån Riksbankens måluppfyllelse. Målbaserad gruppkompensation är användbar, eftersom riksdagen inte kan mäta den individuella fullmäktiges ansträngning utan bara det kollektiva utfallet. Den individuella övervakningen av att alla anstränger sig kommer nu att ligga i fullmäktigemedlemmarnas intresse. Allas ansträngning påverkar ju det totala resultat man skall dela på.

Även om riksdagens politiker kan komma överens om mål för Riksbanken (prisstabilitet, full sysselsättning m.m.), har Riksbanken svårt att kontrollera de variabler som påverkar dessa mål. Målvariablerna observeras ofta med fördröjning och observationerna är dessutom ofta förenade med statistisk osäkerhet. Det mått som utgör kompensationsgrund bör således inte enbart konstrueras utifrån det övergripande behovet av exempelvis prisstabilitet. När resultatmått konstrueras för en grupp individer är det viktigt att det är deras ansträngning som mäts. Det är Riksbankens handlingar, som

syftar till exempelvis inflationsbekämpning, som skall bedömas. Informations-effektiva resultatmått på fullmäktiges ansträngning operationaliseras så att varje resultatmått ger god information om ledningens ansträngning. Vidare skall resultatmått vara konsistenta så att prioritering av uppgifter inte förvrängs (se Holmström 1979). Vid dålig överensstämmelse mellan olika typer av mått kan dessa poängsättas och rangordnas efter prioritet.

Ett av riksdagen fastställt huvudmål, t.ex. låg inflation, är därför inte heller lämpligt som enda kompensationsgrund. Huvudmålen kan i stället kombineras med andra målvariabler, exempelvis de ekonomiskt administrativa medel som Riksbanken har till sitt förfogande. Dessa innefattar: intermediära mål (penningmängdsaggregat, fast växelkurs), indikatorer (variabler som ger information om tillståndet i ekonomin exempelvis inflationstryck och inflationsförväntningar) och de instrument med vilka Riksbanken kan påverka den dagliga operativa verksamheten (marginalräntan och likviditeten). (Se Svensson 1992 för en genomgång av Riksbankens medel.)

Penningmängdsaggregat används av den tyska Bundesbank för att kontrollera inflationen. Detta intermediära mål är kontroversiellt, eftersom sambandet mellan penningmängd och inflation inte är helt klarlagt och inte heller är sambandet för svenska förhållanden klarlagda. Svenska empiriska samband kommer att vara svåra att fastställa inom överskådlig tid, därför att växelkurspolitiken och bankkrisen radikalt ändrar viktiga ekonomiska förhållanden (Svensson 1992). För att uppfylla det penningpolitiska målet, låg inflation, kan antingen fast växelkurs eller indikatorn flytande växelkurs, användas. I det första fallet är Riksbankens primära uppgift att försvara den fasta växelkursen. Aktivitet och initiativ vältras i stället över på finanspolitiken (regeringskansliet). Den andra strategin innebär en aktiv penningpolitik och en mindre aktiv finanspolitik. Flytande växelkurs ger vägledning om hur penningpolitiken bör bedrivas för att hålla inflationen nere. Ex post kan huvudmännen avgöra om det strategiska val som Riksbankens ledning tog var rimligt för att uppnå huvudmålet, givet den information som fanns tillgänglig vid beslutstillfället.

Att använda genomsnittlig inflation under en viss tidsperiod som mått på måluppfyllelse, vilket nämnts i debatten, är komplicerat.⁶¹ Tidsförskjutningar mellan Riksbankens åtgärder och inflationsutfallet kan göra det svårt att använda inflationstakten som kompensationsgrund. Indikatorer på inflationen som föreslagits är variabler som ger information om tillståndet i ekonomin, exempelvis inflationstryck och inflationsförväntningar. Dessa indikationer ger också huvudmännen underlag för att bedöma Riksbankens handlingar och beslut vid en viss tidpunkt.

Återstår så kompensationsgrundande mått baserade på medel (instrument) som innefattar de dagliga aktiviteterna för att förverkliga penningpolitikens mål. Riksbankens val av instrument, såsom marginalränteförändringar, kan bedömas utifrån tillgänglig information om tillståndet i ekonomin med hjälp av vissa viktiga ekonomiska indikatorer.

Även den interna effektiviteten kan förbättras av informationseffektiva resultatmått. Ledningsgruppens arbete kan kompenseras och mätas genom vanliga avkastningsmått eller genom jämförelser med andra centralbankers omsättning. Även här är kompensationen grundad på det kollektiva utfallet, vilket ger ledningsmedlemmarna ett intresse att se till så att alla gör sitt yttersta.

Att utveckla och offentliggöra de ovan nämnda ekonomisk-administrativa medlen utgör grunden för resultatorienterad arvodering av och kompensering till riksbanksledningen. En mer djuplodande studie krävs för att exakt specificera hur de informationseffektiva resultatmått bör utformas. Syftet med ovan gjorda beskrivning har varit att visa att informationskällor för att bedöma riksbanksledningens arbete finns. Med individuell kompensering baserad på hela gruppens resultat kan social ömsesidig kontroll byggas in. I ett läge med exempelvis flytande valuta krävs en riksbank med en beslutsför fullmäktige och en informationseffektiv direktion. En stram penningpolitik, via

⁶¹ Riksbanken har bestämt sig för följande riktlinjer. Stabila priser definieras med konsumentprisindex (KPI). Från och med 1995 får priserna inte stiga med mer än 2 procent per år med en tillåten avvikelse på $\pm 1\%$ per år. Under 1993 kommer inflationen inte tillåtas att bli högre än 5 procent.

bland annat öppna marknadsoperationer som påverkar räntenivån, kräver en mycket aktiv, välinformerad och kunnig riksbanksledning. Här kommer en stor direktion som är informationsorienterad och en mindre fullmäktige som är beslutsorienterad väl till pass. Fullmäktige måste också kunna mobilisera strategiska nätverk i sin omgivning för att få trovärdighet för sina beslut och för att handlingarna skall bli effektiva.

För en beslutsför *fullmäktige* krävs att den är liten (tre till fyra medlemmar), vilket ökar observerbarheten av de ingående medlemmarnas handlingar. En handlingskraftig styrelse erhålls genom att den hålls liten. Därmed ökar också möjligheten att genom ett socialt tryck påverka individernas handlande. I små styrelser är det möjligt att utan stora kostnader erhålla social kontroll.

Men överkonformitet orsakad av en alltför stark integration av gruppmedlemmarna, vilket ofta är fallet i små homogena grupper, kan uppstå. Överkonformitet kan likaväl få dåliga konsekvenser som bra. I styrelsen, om den är integrerad, kan stark konsensus uppkomma. Detta kan innebära negligering av arbetsuppgifterna, allt från "nepotism" vid valet av riksbankschef till att inte upprätthålla regelrätt övervakning av ledningens arbete.

För att undvika överkonformitet skrivs ekonomiska kontrakt så att den ömsesidiga sociala kontrollen ökar. Individens kompensation görs avhängig av hela gruppens prestation. Här har medlemmarna ett intresse att både anstränga sig och övervaka att de andra anstränger sig, eftersom allas insatser påverkar allas intäkter. Det mest effektiva sättet att kompensera ledamöterna i fall där de individuella insatserna är svåra att observera för huvudmannen men där ömsesidig kontroll kan upprättas är ett målrelaterat kompensations-system, "group target rate system" (Petersen 1992a). Ett målrelaterat kompensationsystem bör kopplas till de intermediära mål, indikatorer och instrument som ger huvudmännen ett informationsunderlag för att bedöma Riksbankens verksamhet.

Den informationsorienterade *direktionen* sätts samman så att den blir differentierad. Differentierade grupper består av relativt många individer, fler

än fem. Dessa bör vara olika med avseende på exempelvis utbildning och yrkeserfarenhet. Riksbankens chef väljer själv sin ledningsgrupp.

Idén med en fullmäktige som är liten och integrerad samt med ett kompensationsystem som är baserat på gruppens totala resultat kan genomföras på ett liknande sätt för arbetsgrupper på lägre nivåer i organisationen. Varje direktionsledamot kan ha ett eget ansvarsområde för vilket hon eller han kan ställas till svars. Detta innebär att en direktionsledamot också är enhetschef och med sin grupp bildar en social och ekonomisk enhet. Denna enhets resultat tjänar som grund för individernas kompensation. Den sociala kontrollen i gruppen kan utnyttjas för att öka varje individs ansträngning, eftersom gruppen delar på det gemensamma resultatet.

Ett sätt för Riksbanken att öka sin trovärdighet är att kommunicera med sin omgivning.⁶² Svensson (1992) föreslår att Riksbanken upprättar en checklista över de viktigaste indikatorerna samt regelbundet och offentligt rapporterar dessa och sin tolkning av dem. Detta blir Riksbankens sätt att förklara sina handlingar utifrån den existerande informationen om det penningpolitiska tillståndet i landet.

Direktionen behöver också utveckla informationseffektiva nätverk för att söka teoretisk och empirisk kunskap om centralbankers funktionssätt och ekonomiska styrinstrument samt för att hålla sig informerad om forskningsfronten inom relevanta områden. Via dessa informationsorienterade sociala kontaktnät ökar tillgången på information och kunskap om de strategiska aktörsmarknaderna (lönebildning och finansiella marknader, inhemska som internationella m.fl.)

⁶² En riksbanks trovärdighet bygger på dess legitimitet i sitt land. Tysklands befolkning t.ex., med erfarenheter från krascher av betalningssystemet (två stycken under 1900-talet), har en inbyggd rädsla för nya krascher och därmed starka motiv för att säkerställa betalningssystemet. Där finns en stark nationell enighet om vikten av ett stabilt penningssystem.

Oavsett hur en konstruktion av den "Självständiga Riksbanken", med en disciplinering av politikernas kortsiktiga handlingar, ser ut, är förutsättningarna för ett välfungerande system att dess övergripande mål, betalningssystemets säkerhet eller något annat, anses vara viktigt i de stora folklagen. För att Riksbanken skall kunna agera trovärdigt (gentemot exempelvis politiker och finansmarknaden) krävs, att dess organisation och mandat är ett uttryck för vad svenska folket tror är viktigt. Därmed blir en organisationsförändring av Riksbanken viktig för att motivera dess trovärdighet.

Det förslag som skisserats ovan bygger på att riksdagen kan bli enig om ett klart och entydigt mål för Riksbanken. Om politiker inte lyckas med detta kan Riksbankens fullmäktige själv formulera ett mål eller flera inbördes överensstämmande mål. Detta kan fungera som en disciplinerande faktor för politikerna att ta sitt ägaransvar. (Se diskussion i kapitel 5.) Även om delegering av den politiska handlingsfriheten kan öka agency-problemet har politikerna fortfarande möjlighet att avsätta styrelserna.

Sammanfattningsvis bör Riksbanken ha en mycket klar och tydlig uppgift i kombination med att den har befogenheter att handla (kontroll av strategiska resurser). Kontrollen över viktiga resurser och risker bör läggas över på styrelsen. Den sociala kontrollen upprätthålls med en fullmäktige som består av få medlemmar samt att ekonomiska kompensationskontrakt baseras på gruppens förmåga att uppnå riksdagens fastställda mål. På så sätt kompletteras den sociala kontrollen med ett ekonomiskt tryck och en ömsesidig kontroll erhålls samtidigt som överkonformitet undviks. Små styrelser i kombination med resultatlön borde göra det möjligt att upprätthålla en beslutsför och handlingskraftig grupp som upprätthåller extern och intern effektivitet.

Husläkare eller läkarhus

I den så kallade Dalamodellen konkurrerar vårdcentraler och husläkare om patienterna inom en region (geografisk begränsning av konkurrensen). Patienterna erbjuds ett val mellan olika vårdcentraler och husläkare. De får för varje patient en klumpsumma, vilken kan vara differentierad efter diagnos eller patientkategori. Vårdcentralen eller husläkaren måste sedan försöka undvika övervård, eftersom en sådan ger förluster till följd av höga egna kostnader och dyra sjukhusräkningar. Alltför små vårdinsatser leder å andra sidan till att dyrare vårdinsatser kan komma att krävas i ett senare skede. Dessutom riskerar vårdcentraler att förlora patienter till konkurrenter, om de inte erbjuder en fullgod vård. Läkarna på vårdcentralen bestämmer vilken

specialistvård patienten behöver samt vilket sjukhus i regionen som är bäst lämpat att ta emot patienten.

Patientens möjlighet att välja husläkare anses öka sjukvårdens kvalitet. Kvaliteten består inte bara av att patienten själv får välja läkare. Tanken är också att om läkare bjuder ut sina tjänster på en marknad kommer de mindre kompetenta läkarna att försvinna, medan de duktiga finns kvar. Detta förutsätter dock att patienten kan skilja mellan kompetenta och mindre kompetenta läkare. Premieras inte de duktiga läkarna väljer de kanske att inte fortsätta att hålla en god kvalitet. Det bör löna sig att vara ambitiös. Svårigheter att bedöma kvaliteten kan leda till en vårdmarknad med inkompetenta läkare.

Information om varors och tjänsters kvalitet är ett stort problem inom många områden. Det är särskilt svårt inom sjukvården, eftersom patienten egentligen inte kan bedöma om hon erhållit en god vård eller ej. Informationskostnaderna är mycket höga för en patient.

Läkaren i husläkarsystemet fungerar som en så kallad gatekeeper, som inte enbart skall tillhandahålla primärvård utan också bedöma vilken specialistvård patienten behöver samt dessutom ge information om vilket sjukhus som erbjuder bäst specialistvård. Patientens informationskostnader består alltså av två komponenter:

1. att bedöma läkarens medicinska kompetens
2. att bedöma läkarens kunskap om specialistläkare.

Om patienten inte kan kontrollera om husläkaren är informerad om de senaste medicinska rönen, vem eller vad kan då kontrollera en husläkares kompetens? Visserligen kan en myndighet utöva en viss kontroll men då enbart utifrån ett kriterium om en minsta godtagbar standard, d.v.s. den kan pricka en husläkare om det går att bevisa försumligt beteende. En förstklassig vård och en effektiv vårdmarknad bygger på att läkare kontrolleras i sin vårdutövning på ett mer genomgripande sätt.

Består vårdmarknaden av läkarhus (privat eller offentligt ägda) är deras effektivitet naturligtvis också beroende av patienternas bedömning. Patienterna har även här problem att värdera kvaliteten. Men problemet att kontrollera läkarhusen är inte lika allvarligt som problemet att kontrollera husläkaren. I det första fallet kan en intern kontroll av vårdteamets medlemmar påverka teamets prestanda. Intern kontroll av läkare utvecklas när vårdcentraler eller läkarhus konkurrerar. Vårdteamets medlemmar blir beroende av varandra, eftersom teamets kostnader och vinst beror på alla medlemmars insatser. Undermåliga medlemmar förstör för laget och utsätts för internt tryck att prestera bättre eller lämna laget.

För att få kontroll över ett team krävs att två villkor är uppfyllda. Det första är att ett ekonomiskt tryck skapas genom att en individs insats och ansträngning påverkar andras välbefinnande, så att alla individer har ett intresse av att påverka de andras handlingar. Det andra kravet är att medlemmar har medel att påverka varandras beteenden. Det första kriteriet kan exemplifieras med vinstdelning, det andra med möjligheten att skapa skamkänslor och skuld (social kontroll) eller utstötning och avsked (ömsesidig kontroll). Den första typen är möjlig även i större organisationer, medan den andra typen, ömsesidig kontroll, är vanligare i mindre.

Ges läkarhusen en marknad, d.v.s. en fri etableringsrätt av vårdteam, blir medlemmarna i dessa beroende av alla medverkande läkares insatser. Det första villkoret är därmed uppfyllt. Om dessa läkarteam dessutom har rätt att rekrytera och avskeda medarbetare är det andra villkoret uppfyllt. Läkarna ges medel att uttrycka och verkställa den ömsesidiga kontrollen. Konkurrensen mellan läkarhusen gör det möjligt att skapa en ömsesidig kontroll, d.v.s. marknaden är en förutsättning för ett socialt kontrollsystem inom vårdteamet. Ett problem kvarstår dock. Om ett läkarteam byter ut sina läkare kan detta ge negativa signaler på marknaden. Det kan ju tolkas som att det var dålig kvalitet på vården tidigare och att det inte finns någon garanti för att medlemmarna i teamet har kontroll på varandra. En läkare kan ha intresse av att hemlighålla kollegernas kvalitet. De kan exempelvis välja att inte avskeda sina medarbetare utan i stället ge dem lägre lön, med motivering att

de inte är lika duktiga som övriga i teamet. Detta kan över tiden ge en negativ effekt så att det inte lönar sig att organisera högpresterande team utan i stället lågpresterande (Akerlof 1970). Informationsproblemet är inte helt löst med en marknad för vårdteam, eftersom patienten fortfarande har svårt att välja ut den bäste läkaren på det bästa läkarhuset samtidigt som läkarna kan ha ett intresse av att hemlighålla kollegernas kvalitet. Eftersom det finns en möjlighet att det uppdagas att inkompetenta läkare ingår i teamet, tar gruppen en risk, vars storlek är beroende av sannolikheten att bli upptäckt och anklagad för inkompetens. Sannolikheten ökar bland annat med antalet patienter ett läkarhus tar emot. Å andra sidan ju större läkarhus, desto svårare blir läkarnas övervakning av varandra. Flera faktorer talar dock till läkarhusens fördel. Informationstillgången ökar genom att en läkare inte arbetar ensam. De senaste medicinska rönen och utbytet av egna erfarenheter höjer kunskapsnivån i teamet (se Phelps 1992, om diffusion av medicinska innovationer). Även den externa informationen om läkarhuset, dess rykte, förbättras, därför att läkarhus är lättare observerbara, har fler patienter och större antal behandlingar per tidsenhet. Information om otillbörliga händelser kommer snabbare att påverka läkarhusets rykte. Ett läkarhus är lättare att utvärdera för journalister och andra kontrollinstanser i samhället. Därför bör läkarhusen prioriteras i ett nytt vårdsystem och inte husläkarsystemet.

KAPITEL 12

Effekter av taxinäringens avreglering

Stefan Fölster

Den 1 juli 1990 avreglerades taxinäringen i Sverige. Likartade avregleringar övervägs även inom andra näringsgrenar. En undersökning av avregleringens konsekvenser är därför av principiellt intresse, särskilt eftersom avregleringen – tvärt emot många förväntningar – har lett till stigande priser. IUI bedriver ett forskningsprojekt om effekterna av taxinäringens avreglering vilket ligger till grund för detta kapitel.⁶³

Taxinäringens reglering omfattade både priset och utbudsvolymen. Priset fastställdes av Transportrådet, efter ansökan från branschorganisationen Taxiförbundet, som en maximitaxa. Taxan ändrades främst med hänsyn till kostnadsökningar. I praktiken har Transportrådet låtit taxan följa konsumentprisindex.

Utbudsvolymen reglerades genom en ransonering av antalet trafiktillstånd. Länsstyrelserna bestämde antalet trafiktillstånd genom en behovsprövning för vilken det inte fanns någon enhetlig praxis. I regel vägde dock taxiföreningarnas önskemål tungt. Behovsprövningen överläts i några fall t.o.m. helt på den lokala taxiföreningen. Länsstyrelserna kunde dessutom begränsa det trafikområde inom vilket tillståndet var giltigt, och de kunde ställa krav på kommenderingsplaner för utehållandet av bilar dygnet runt. Anslutning till en beställningscentral, som drevs av den lokala taxiföreningen, var obligatorisk.

Både pris- och kvantitetsregleringarna är nu avskaffade. Länsstyrelserna prövar dock fortfarande ansökningar om trafiktillstånd med hänsyn till den

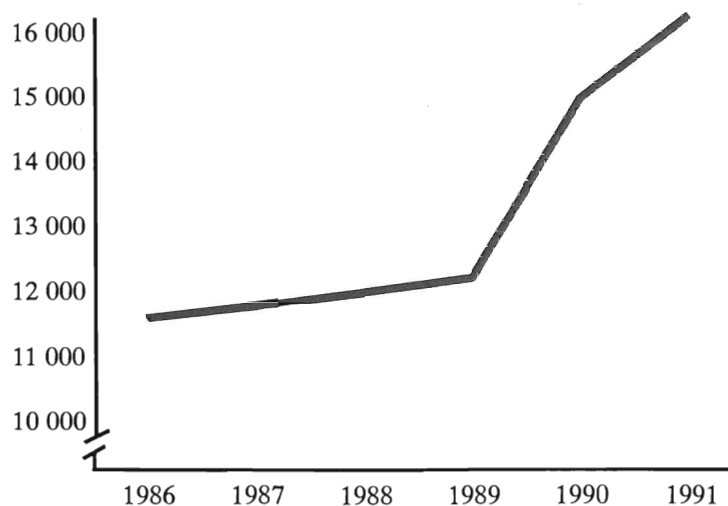
⁶³ Vi är tacksamma för projektfinansiering från Transportforskningsberedningen. I projektet ingår förutom författaren även Kenneth Burdett, Jonas Häckner och Sten Nyberg.

sökandes lämplighet. Dessutom är kvittoskrivande taxameter och prisskyltning nu obligatoriska. Regeringen har också givit Konsumentverket, Statens pris- och konkurrensverk samt Näringsfrihetsombudsmannen i uppdrag att skärpa övervakningen av taxinäringen.

Avregleringens omedelbara effekter

Före år 1989 tilläts endast en mycket begränsad ökning av antalet taxibilar, främst i storstadsregionerna. Under 1989 bröts emellertid trenden. Länsstyrelserna tog uppenbarligen hänsyn till den kommande avregleringen och släppte igenom lite fler ansökningar. Efter avregleringen steg antalet bilar sedan snabbt. Under 1980-talet och fram till avregleringen ökade taxipriserna med konsumentprisindex. Efter avregleringen, under andra hälften av 1990, steg priserna för konsument- och tjänsteresor med 19 procent. En långsammare taxeökning noterades dock för färdtjänst och skolskjuts. Transportrådet (1991:1) bedömer den sammanvägda taxehöjningen för taxitransporterna under 1990 till 15 procent.

Figur 12.1 Antalet taxibilar i Sverige



Källa: SCB.

Den 1 januari 1991 belades taxiresor med mervärdeskatt vilket medförde ytterligare prishöjningar. Till synes lyckades taxibolagen överföra hela skattebördan på konsumenten, så att taxehöjningen totalt nådde 40 procent i början på 1991. Under 1991 sänktes priserna något. Vid årsskiftet 1991/92 sänktes momsens med 5 procent. Priserna fortsatte att sjunka långsamt under 1992. Samtidigt blev det allt svårare att skilja effekterna av avregleringen från den prisdämpande effekten av lågkonjunkturen. Även mätningen av prisnivån har blivit svårare, eftersom taxibilar ofta tar olika avgifter efter förhandling med kunderna.

En annan effekt av taxis avreglering är att väntetiden har minskat. Det finns inga säkra uppgifter för landet som helhet. I IUI-projektets empiriska analys, som begränsar sig till Stockholm, har väntetiden minskat med i genomsnitt 7 minuter per resa. Brottslighet i olika former har ökat markant efter avregleringen. Exempel är skattebrott, otillbörlig utnyttjande av lönegarantin, fusk med taxametern, fusk med färdtjänsten och fusk med taxitillstånden. Tydligt är att regelsystemet och länsstyrelserna var helt oförberedda på den övervakningsuppgift de ställdes inför.

Tre system följde således efter varandra under loppet av två år: ett reglerat system, ett avreglerat system utan moms och ett avreglerat system med moms. Antalet bilar har under tiden anpassat sig kontinuerligt. Eftersläpningen i anpassningen av såväl antalet bilar som prisstrategier innebär att det är mycket svårt att dra empiriska slutsatser av t.ex. en enkel före-efter jämförelse.

I det följande visas i stället resultaten av en empirisk skattning av efterfråge- och utbudsrelationerna på taximarknaden i Stockholms län. Vi pekar på förekomsten av flera marknadsimperfectioner och föreslår åtgärder som kan förebygga problemen.

12.1 Varför har priserna ökat?

Den långsamma nedpressningen av priserna under 1991 års andra hälft ger en förhoppning att avregleringens prishöjande effekt har varit en tillfällig avvikelse. En tillfällig prishöjning skulle kunna uppstå om taxiföretagen hade

felaktiga förväntningar på kundernas betalningsvilja. En annan möjlighet är att taxiföretagen faktiskt har lyckats etablera en slags kartell som så småningom kommer att spricka så att priserna sjunker.

Bestående prishöjning vid amerikanska avregleringar

Att prishöjningen skulle förbli tillfällig motsägs emellertid av erfarenheter från andra håll, främst olika städer i USA, vilka avreglerades under 1970-talet och tidigt på 1980-talet. Tabell 12.1 visar pris- och kvantitetsförändringar i avreglerade jämfört med ej avreglerade städer.

Tabell 12.1 Förändringen i genomsnittstaxa och antalet bilar i amerikanska städer mellan 1971 och 1984

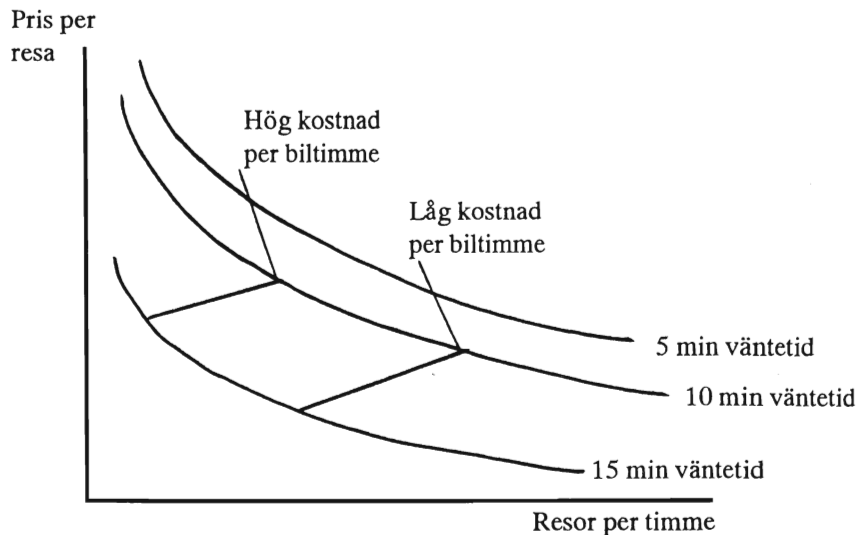
	Ökning av genomsnittstaxa %	Ökning av antal bilar %
7 reglerade städer	133	10
14 avreglerade städer	143	55

Källa: Teal & Berglund (1987).

I flera av de avreglerade städerna steg priserna kraftigt vid avregleringen och stabiliserades sedan eller sjönk något. Samtidigt sjönk produktiviteten – mätt t.ex. i antal resor per dag och bil – betydligt efter avregleringen.

I den mån den svenska utvecklingen följer detta mönster kan vi vänta oss en bestående prishöjning till följd av avregleringen, även om priserna sjunker något från dagens nivå. Ännu viktigare är emellertid frågan om nuvarande priser är de samhällsekonomiskt mest effektiva. Detta illustreras i figur 12.2. Kundernas efterfrågan på taxiresor beror på priset och tjänstens kvalitet. Tjänstens kvalitet omfattar i huvudsak hur länge kunden tvingas vänta på en bil. En kortare väntetid leder till ökad efterfrågan, vilket uttrycks som en förskjutning av efterfrågekurvan.

Figur 12.2 Utbud och efterfrågan på taximarknaden



Väntetiden beror i sin tur på antalet lediga bilar. För att hålla väntetiden konstant när antalet resor ökar – d.v.s. längs en efterfrågekurva – måste antalet bilar öka precis så mycket att antalet lediga bilar i varje ögonblick förblir detsamma.

Utbudet av taxibilar bestäms av kostnaden per biltimme. På en effektiv marknad med fritt tillträde råder jämvikt vid en punkt där den marginella kostnaden för en väntetidsminskning (genom ett ökat antal bilar) motsvarar kundernas värdering av den kortare väntetiden (Beesley & Glaister 1983).

En avreglering på en annars effektiv marknad kan leda till en ökning av både pris och utbud om dessa har hållits under den marknadsklarerande nivån.⁶⁴ Utöver det finns i huvudsak fyra marknadsimperfectioner som kan

⁶⁴ Förmodligen ledde den institutionella uppdelningen mellan prisreglerande och kvantitetsreglerande myndigheter till en begränsning av både pris och utbud under den marknadsklarerande nivån. Taxibolagen tvingades acceptera de prisökningar som Transportrådet föreskrev. Med reglerade priser hade de motiv att begära en strikt ransonering av antalet bilar för att hålla kapacitetsutnyttjandet för varje bil så högt som möjligt. Länsstyrelserna hade sällan tillräcklig information och kompetens för behovsprövningen. De fick därför vanligtvis förlita sig på samråd med taxibolagen. I flera fall överläts behovsprövningen t.o.m. helt på taxibolagen.

leda till en samhällsekonomiskt för hög prissättning. Dessa imperfektioner beror på externaliteter, skalfördel i kartellbildning samt ofullständigt informerade kunder.

Externaliteter till följd av fallande styckkostnader

En kund som efterfrågar en taxiresa skapar en positiv extern effekt. Genom att öka det totala antalet resor skapas möjlighet för fler taxibilar att arbeta på marknaden. Fler bilar innebär en kortare väntetid för kunderna, även om varje bil utnyttjas lika mycket. Varje kunds efterfrågan hjälper således till att minska andra kunders väntetid. Eftersom kunder inte tar hänsyn till den externa effekten, tenderar de att efterfråga färre resor än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Genom att samhället t.ex. subventionerar färdtjänsten kommer antalet taxibilar att öka. Därmed minskar väntetiden för alla.

Skalfördelar

Avregleringen har lett till ett ökat antal beställningscentraler. När det finns flera beställningscentraler är risken större att alla bilar under en beställningscentral är upptagna trots att det finns ledig kapacitet under andra. Dessutom försämras matchningen mellan bilar och kunder, så att bilarna i genomsnitt tvingas åka längre sträckor för att komma fram till kunden.

Burdett och Fölster (1992) visar i en modell att en ökning av antalet beställningscentraler kan leda till både ökade priser och ökade väntetider. Trots att det finns effektivitetsvinster i en sammanslagning av beställningscentralerna, kan dock situationer uppstå med marknadsvikt när flera beställningscentraler konkurrerar.

Kartellbildning

Kartellbildning måste analyseras utifrån taxinäringens tudelade struktur. Det vanliga är fortfarande att taxiägare som äger en eller flera bilar också kontrollerar beställningscentralerna. Beställningscentralen bestämmer prisnivån och det antal bilar som tillåts ansluta sig.

Den strukturen är förmodligen stabil. Att starta en ny beställningscentral är mycket lätt för de befintliga taxiägarna. Det kräver små investeringar och det blir lätt att informera kunderna, om taxiägarna gemensamt ansluter sig till den nya beställningscentralen. Taxiägare som kollektivt har därför en mycket stark förhandlingsposition gentemot beställningscentralen oavsett om de äger den eller inte.⁶⁵

Slutsatsen är att risken för att en beställningscentral får monopol på bekostnad av taxiägarna är liten. En större risk är i stället att taxiägarna kontrollerar beställningscentralen och tillsammans agerar som ett monopol. En sådan kartellbildning leder till en ransonering av antalet bilar och till höga inkomster per bil.

Kundernas sökproblem

Att hitta den billigaste beställningscentralen är ingen lätt uppgift för taxikunder. Med befintliga pristabeller är det till och med svårt att i efterhand bedöma om priset för en resa överensstämde med beställningscentralens prislista. Att jämföra väntetider är ännu svårare. Samtidigt betalar endast en fjärdedel av taxikunderna i Stockholm själva för sin resa. Detta innebär att endast en mindre del av kunderna har motiv att söka efter låga priser.

Sökproblem kan i en oligopolistisk marknad leda till priser som närmar sig monopolpriset enligt analys av t.ex. Farm (1989). På taximarknaden skulle

⁶⁵ Däremot är det betydligt svårare för en ny beställningscentral att etablera sig, om den inte får stöd av befintliga taxiägare utan måste attrahera nya taxiägare. I vissa länder finns beställningscentraler som också äger bilarna. I det läget är det förmodligen mycket svårare för taxiförare att hävda sig gentemot beställningscentralen (se även Häckner & Nyberg 1992).

priser t.o.m. kunna hamna över monopolpriset. Detta skulle kunna bli utfallet om kunder först bestämmer om de skall ta taxi eller inte utifrån sin kunskap om den genomsnittliga prisnivån samtidigt som de inte kan fastställa priset för en enskild resa förrän resan är avslutad. Enskilda taxiförare kan då ta ut så högt pris som möjlig utan att riskera disciplinåtgärder från sin beställningscentral. Enskilda taxiförare skapar därmed en negativ extern effekt för andra taxiförare i den mån kunderna som en konsekvens minskar sin efterfrågan på framtida resor.

12.2 En empirisk analys

För att bedöma betydelsen av de fyra tidigare diskuterade problemen på taximarknaden har ett försök gjorts för Stockholmsområdet att skatta de utbuds- och efterfrågekurvor, som visas i figur 12.2. Den empiriska metoden är en utvidgning av en metod tillämpad av Schroeter (1983). Använda data och beräkningssätt beskrivs närmare i appendix till detta kapitel.⁶⁶

Den empiriska analysen tillåter följande slutsatser:

1. Kundernas värdering av väntetid beräknas ur förhållandet mellan efterfrågans pris- och väntetidselasticiteter. Beräkningen visar en värdering av väntetid till ungefär 480 kronor i timmen. Detta är ett mycket högre värde än vad som traditionellt tillskrivs väntetid i andra sammanhang. Det finns dock två naturliga skäl till ett högt värde. Ett är att en ökning av den genomsnittliga väntetiden innebär att även spridningen av väntetiden ökar avsevärt. Risken att komma för sent till t.ex. flygplanet eller ett möte värderas

⁶⁶ Den ekonometriska modellen består av ett system med två simultana ekvationer, där efterfrågan på taxiresor och väntetid utgör de två beroende variablerna. Väntetid betraktas här som utbudsvariabeln, medan antalet bilar behandlas exogent. Prognosticerat antal bilar beräknas i stället ur förhållandet mellan inkomster per bil och reservationslönen. I Burdett och Fölster (1992) erhålls liknande resultat med en köteoretisk simuleringsmodell.

förmodligen högt. Det andra skälet till ett högt värde är att många kunder får sina resor betalda.⁶⁷

2. Kostnaden att minska väntetiden genom extra bilar ökar inte linjärt. Att minska väntetiden med en timme genom extra bilar dygnet runt kostade 350 kronor före avregleringen och nära 3 000 kronor i mitten av 1991. I jämförelse med kundernas värdering av väntetiden måste slutsatsen dras att det samhälls-ekonomiskt sett finns för många bilar.

3. Såväl taxiförarnas inkomster som inkomsten per bil har fallit drastiskt. Nettolönen för en taxiförare ligger strax under 8 000 kronor i månaden och har sjunkit med ungefär 35 procent. Under nuvarande lågkonjunktur ligger dessa nettolöner förmodligen nära men inte under den lön vid vilken taxiförare väljer att i stället vara arbetslösa. Taxiägare och beställningscentraler får mycket små vinster. Detta tyder på att den höga prisnivån inte beror på kartellbildning. Ytterligare en slutsats är att så länge inträde på marknaden är fritt och alternativlönen inte ökar, finns inga skäl att tro att antalet bilar kommer att minska framöver.

4. Beställningscentralernas försämrade skalfördelar spelade en viss roll direkt efter avregleringen då kapacitetsutnyttjandet var högt. Med nuvarande antal bilar har även en mindre växel nästan alltid många lediga bilar tillgängliga. Betydelsen av skalfördelar har därför minskat avsevärt.

5. Det finns fallande styckkostnader inom taxinäringen. En prissänkning med 10 procent skulle leda till en efterfrågeökning med 7 procent. Samtidigt skulle väntetiderna knappast öka alls med nuvarande antal bilar. Undersöker man endast privatresor blir priselasticiteten över 1. Detta tyder på att taxibolagen borde kunna tjäna på rabattsystem som riktas till privatresor. Fallande

⁶⁷ Även Schroeter (1983) finner i sin analys av taximarknaden i Minneapolis en hög värdering av väntetiden, trots att andelen personligt betalda resor är betydligt större där.

styckkostnad kan emellertid inte förklara prisnivåer som leder till den överkapacitet som nu verkar finnas.

6. Efterfrågan och priserna föll under 1992. Överskottet av bilar förblev dock oförändrat stort. Detta måste tolkas så att priset i huvudsak beror på den minskade efterfrågan och inte på avregleringens effekter.

Sammanfattningsvis tillåter den empiriska analysen följande slutsats: Antalet bilar är samhällsekonomiskt för stort. Trots att taxiförarnas löner har sjunkit drastiskt är de fortfarande tillräckligt höga för att attrahera nya taxiförare. Antalet bilar kommer därför inte att minska med nuvarande prisnivå, om inte beställningscentralerna lyckas bilda en kartell som begränsar antalet bilar.

Den direkta orsaken till överkapaciteten är således att priserna är högre än de skulle vara på en effektiv marknad. Det finns fyra plausibla marknadsimperfectioner som kan förklara de höga priserna. Tre av dessa – kartellbildning, mindre skalfördelar och fallande styckkostnader – visar sig inte vara orsak till de höga priserna. Sökproblemet kvarstår därför som huvudförklaring. Denna slutsats får också stöd av den drastiska prissänkningen på Arlandaresor som skett, samt beställningscentralernas övergång till fasta priser som är ett sätt att göra det svårare för taxiförarna att ta ut överpriser.

Det måste påpekas att den empiriska analysen inte avslöjar om prisnivån kommer att förbli hög eller om priserna så småningom anpassas till vad de skulle vara på en effektiv marknad. I den lågkonjunktur som inträffat har visserligen priserna sjunkit något, men reservationslönerna har sjunkit lika mycket, så att gapet mellan den faktiska prisnivån och den effektiva är lika stort.

En annan reservation är att kartellbildning torde vara betydelsefullare på orter som har färre beställningscentraler än Stockholm. Inte heller där kan man naturligtvis utesluta att en kartell så småningom etableras.

12.3 Det samhällsekonomiska värdet av avregleringen

En samhällsekonomisk värdering av avregleringens effekter har ett speciellt intresse därför att SPK redan 1987 genomförde en beräkning av den förväntade samhällsekonomiska vinsten av avregleringen. Nu finns således möjlighet att jämföra det faktiska utfallet med det förväntade.⁶⁸

Avregleringen ledde till prishöjningar för konsumenter och inkomst-sänkningar för taxiförare. Dessa effekter representerar dock till stor del inkomstöverföringar som inte har något samhällsekonomiskt värde. Endast reella förändringar i produktionskostnader, väntetider och konsumtionsvolym skall beaktas i en samhällsekonomisk kostnads/intäktskalkyl. Tabell 12.2 visar resultaten av kalkylen.⁶⁹ Värdet av avregleringen är beräknat på basis av antalet bilar och efterfrågan på resor som enligt den empiriska analysen hade uppstått efter en tillräckligt lång anpassning. Förutom de beräknade värdena av avregleringen visar SPKs kalkyl den sammanlagda effekten av avregleringen och momsbreddningen. Resultaten visar att avregleringen ändå hade ett positivt samhällsekonomiskt värde, trots de problem som uppstod på marknaden. Utöver detta kan vi vänta oss att vissa av tidigare nämnda marknadsimperfectioner kommer att försvinna med tiden.

Den ökade produktionskostnaden består av alternativvärdet av fler bilar. I SPKs kalkyl antogs att produktiviteten efter avregleringen skulle öka med två procent per år. I själva verket har produktiviteten minskat drastiskt. Den största kostnaden av att antalet bilar är för stort består av alternativkostnaden för taxiförarnas arbete. I kalkylen har antagits att alternativkostnaden motsvarar taxiförarnas nuvarande inkomster. I den mån taxiförarnas alternativ är att vara arbetslösa minskar naturligtvis den samhällsekonomiska kostnaden av produktivetsförsämringen.

⁶⁸ SPK anför olika alternativ för kostnads- och intäktsposterna och räknar inte ihop dessa till en enda siffra. Här redovisas det som jag tolkar som huvudscenariet, omräknat till värdet för Stockholms län.

⁶⁹ Kalkylens förutsättningar beskrivs ytterligare i Burdett och Fölster (1992).

Väntetiden har minskat mer än SPK uppskattade. Ännu viktigare är emellertid att minskad väntetid enligt den ekonometriska skattningen har ett betydligt högre samhällsekonomiskt värde än SPK antog.

Värdet av en ökad eller minskad efterfrågan på taxiresor har beräknats som priset på dessa resor. SPK anger ingen uppskattning av förväntad ökning av antalet resor.

Tabell 12.2 Det samhällsekonomiska värdet av avregleringen för Stockholms län. Miljoner kronor, 1991 års prisnivå^a

Kostnads-/ intäktspost	SPK Prognos 1987	Av- reglering	Avreglering och moms- breddning
Ökade produktions- kostnader	9 ^b	607	467
Minskad väntetid	14 ^c	636	670
Flera resor	osäker	266	-230
Totalt samhälls- ekonomiskt värde	minst 23	295	-27

^a Inflationsskorrigerat med nettoprisindex.

^b Detta anses vara en årlig produktivitetsökning som uppstår oavsett avreglering. Ett och ett halvt år har här beräknats för att spegla jämförelsen 1 juli 1990 till 1 januari 1992.

^c Extrapolering av SPKs beräkning för vissa delar av Sverige.

12.4 Slutsatser

Även om avregleringen i sig har varit samhällsekonomiskt positiv innebär de ovan diskuterade marknadsimperfectionerna att avregleringens fulla potential inte har förverkligats.

Ett problem är att länsstyrelsen har varit helt oförberedd på den övervakningsuppgift som ett avreglerat system innebär. Övervakningsuppgiften kräver bättre tillgång till register över t.ex. skatteskulder, kraftfullare sanktioner mot dem som bryter mot lagen, registrering av taxiförarna snarare än bara av ägarna o.s.v.

En ståndpunkt i debatten har varit att det enbart är en tidsfråga tills marknaden löser de återstående problemen. Prisfallet under 1992 måste dock i huvudsak hänföras till den minskande efterfrågan. Eftersom överskottet av bilar är oförändrat stort, torde även gapet mellan det faktiska priset och det pris som skulle råda på en effektiv marknad kvarstå. Även om priserna pressas något från dagens nivå finns det rent principiellt ingen anledning att tro att t.ex. kundernas sökproblem eller kartellbildningar "löser" sig själva. Även om problemen efter en anpassningsperiod skulle visa sig vara förhållandevis obetydliga måste frågan ställas om det inte finns en effektivare anpassningsprocess. Den långsamma och ineffektiva anpassningsprocessen tyder nämligen på att även anpassningen till framtida efterfråge- och kostnadsförändringar kommer att vara trög.

Kraven att minska kundens sökproblem och förebygga kartellbildning är väl förankrade i den konsument- och konkurrenslagstiftning som appliceras på andra områden. Exempel är regleringar om skyltning av prisindex (kilopris) på livsmedel och regleringar om leveransvägran och prissamarbete. Motsvarande regleringar för taxinäringen skulle kunna ha följande inriktning. En prissättning som kunden själv kan kontrollera kan åstadkommas på flera sätt. Kilometerbaserade priser är anakronistiska, eftersom marginalkostnaden per kilometer är obetydlig. Några beställningscentraler i Stockholm uppger numera ett fast pris vid beställningen eller tar ett fast pris inom ett visst område. En möjlighet är således att bygga ut ett system med fasta priser inom och mellan vissa zoner. Ett alternativ till fasta priser vore pris per minut, vilket förmodligen skulle spegla marginalkostnaden bäst. Båda systemen har också fördelen att en sofistikerad taxameter inte behövs.

Med en sådan prissättning skulle en reglering som löser både sökproblemet och kartellbildningen bestå av tre delar:

1. Varje bil får fritt välja ett prisindex upp till ett maximibelopp som bestäms av beställningscentralen. Prisindexet skall vara så konstruerat att kunden kan kontrollera att priset stämmer. Ett pris per minut är ett exempel på ett sådant prisindex.⁷⁰
2. Beställningscentralen måste ge uppdraget till den billigaste bilen inom närområdet eller zonen.
3. Beställningscentralen måste betjäna alla taxibilar som vill ansluta sig och som uppfyller länsstyrelsernas lämplighetskrav.

Med en sådan reglering konkurrerar beställningscentralerna både gentemot kunden och gentemot taxiägarna. Det finns därför skäl att tro att beställningscentraler som har små skalfördelar slås ut. För de överlevande beställningscentralerna skulle detta kunna innebära vissa monopolvinster. Enligt resonemanget ovan är det dock svårt för beställningscentralen att ta ut mycket högre avgifter än kostnaderna från taxiägare. Kostnaderna för beställningscentralen är dessutom så låga att även en viss övervinst skulle ha små samhällsekonomiska konsekvenser.

Även samhällsbetalda resor passar väl in i ett sådant system. Beställningscentralen skulle kunna förhandla med landstinget eller kommunen om ett maximipris. Det faktiska pris som landstinget betalar skulle dock bestämmas av den enskilde taxiförarens valda pris upp till maximipriset.

Slutligen kvarstår frågan hur problemet med fallande styckkostnader kan lösas. Beställningscentraler har här själva vissa möjligheter att införa tudelade tariffer, t.ex. månadskort eller rabatter till privatresor. Ännu större möjligheter finns för landstingen. Om de förhandlade om en fast månads-kostnad plus en rörlig kontantavgift som färdtjänstresenärer betalar själva skulle detta förmodligen leda till en effektivitetsvinst på taximarknaden.

⁷⁰ I alternativet fasta priser skulle beställningscentralen bestämma prisrelationer mellan resor inom avgränsade områden och mellan dessa områden. Prisrelationerna kan uttryckas i form av en lista som finns i taxibilarna och är allmänt tillgänglig. De enskilda bilarna kan sedan ange ett prisindex som ger det faktiska priset för en resa när det multipliceras med prisrelationstalet.

Landstingen skulle då slippa bestämma ransoneringsnivåer för enskilda personers färdtjänst.

Appendix

Den empiriska metod som har använts här är en utvidgning av Schroeters (1983) specifikation. Den teoretiska härledningen av modellspecifikationen finns hos Schroeter och återges inte här. I en senare forskningsrapport kommer den teoretiska härledningen och databasen att publiceras.

Modellen består av ett system av två simultana ekvationer, där efterfrågan på taxiresor och väntetid utgör de två beroende variablerna.

$$\ln w_t = a_0 + a_1 \ln r_t + a_2 \ln m_t + a_3 \ln v_t + e_{1t}$$

$$\ln r_t = b_0 + b_1 \ln w_t + b_2 \ln p_t + b_3 \ln d_t + e_{2t}$$

t = identifierar observation

w = kundens väntetid i minuter

r = taxiresor räknade i reseminuter

m = antalet lediga bilar

v = antalet lediga bilar hos den aktuella
beställningscentralen

p = pris per genomsnittlig reseminut

d = dummy för hög- och lågeftefrågeperioder

I simultana skattningar av efterfråge- och utbudsrelationer kan "bias" uppstå om marknaden inte befinner sig i jämvikt. Eftersom det på taximarknaden främst är antalet bilar som anpassar sig långsamt – och som var reglerat eller tydligt befann sig i en anpassningsprocess – betraktas denna variabel här som exogen. Den beroende variabeln i utbudsfunktionen är i stället väntetiden som anpassar sig snabbt enligt efterfrågeförhållanden, samt antalet bilar. Kundernas efterfrågan är emellertid en endogen variabel och kan ge upphov

till en bias om den vid mättillfällena inte anpassat sig till gällande priser och antalet bilar.

Specifikationen skiljer sig från Schroeters på så sätt att effekten av förändringar i beställningscentralers antal och storlek här inkluderas genom variabeln v . Dessutom tillåts väntetiden här ha en oberoende effekt på r , medan Schroeter adderar väntetid och resetid till en variabel. Slutligen mäts efterfrågan här i reseminuter, medan Schroeter mäter antalet resor under antagandet att resornas tidsfördelning inte ändras över tiden.

Varje observation motsvarade en efterfrågeperiod, intervaller som varade en halvtimme mellan 6:00 och 24:00. Variabelvärdena utgör genomsnittsvärden för efterfrågeperioden. Dessa värden finns för tre dagar, för en större och en mindre beställningscentral i Stockholm.⁷¹ Tillsammans utgör de 216 observationer.

Skattningen av systemet har gjorts med den så kallade two-stage-least-square-metoden med korrigerig för en första ordningens autoregressiv process. Koefficienterna för de laggade variablerna w_{t-1} och r_{t-1} betecknas a_4 och b_4 . De skattade koefficienterna redovisas i tabell 12.3.

Tabell 12.3 Resultaten av 2SLS-skattningen

	Koefficientvärde	Standardfel	Signifikans
a_0	3,625	0,682	*
a_1	0,17	0,813	*
a_2	-0,35	0,149	*
a_3	-0,31	0,122	*
a_4	0,11	0,101	
b_0	9,131	0,491	*
b_1	-0,32	0,009	*
b_2	-0,77	0,311	*
b_3	0,74	0,013	*
b_4	0,25	0,053	*

* signifikant på 99 procents nivå.

⁷¹ Beställningscentralernas identitet och databasen offentliggörs först vid publiceringen av forskningsrapporten.

Koefficienterna i tabell 12.3 tillåter slutsatser om kundernas värdering av väntetiden. Effekter av ändringar i exogena variabler måste emellertid beräknas genom så kallade impakt-multiplikatorer som summerar effekten av en förändring i hela systemet av simultana ekvationer.

KAPITEL 13

Ett sparkonto i socialförsäkringssystemet

Stefan Fölster

En betydande del av offentliga utgifter ingår i en rundgång, där pengar tas från och ges till samma person. I processen uppstår skattekilrar som minskar människors motiv att investera, arbeta och spara. I ett livstidsperspektiv blir detta problem ännu mer påtagligt. Beräkningen i detta kapitel visar att två tredjedelar av det offentligas utgifter som är medtagna i kalkylen (motsvarande ungefär 21 procent av BNP) tas från och ges till samme person.⁷²

Det kan te sig oförklarligt att ett system byggdes upp som omfördelar i storleksordningen fyra till tio gånger så mycket som nödvändigt för att uppnå välfärds målen. Onekligen underskattades de samhällsekonomiska kostnaderna av transfereringarna. Samtidigt gjordes generalitet till ett slagord, inte bara för att t.ex. undvika stigmatisering, utan också politiskt i syfte att vinna ett brett stöd för välfärds målen.

Att omfördelningssystemet förefaller så överdimensionerat i förhållande till välfärds målen har emellertid en positiv sida. I en nedskärningstid innebär det utomordentligt goda möjligheter att skapa effektivitetsvinster och besparingar utan att förändra fördelningen av den disponibla inkomsten eller levnadsstandarden för utsatta grupper. Detta handlar i grunden om att skapa ett system, inom vilket människor själva klarar av en stor del av omfördelning-

⁷² Ett annat exempel är att närmare 10 procent av BNP via transfereringar ges till människor i arbetsför ålder (20–64 år). Söderström (1988) beräknar Ricci-Lindahls maximala utjämningskvot till 12,6 procent av inkomsterna. Denna utjämningskvot anger hur stor andel av den totala inkomstsumman som behöver flyttas från hög- till låginkomsttagare för att alla inkomsttagare skall få precis lika stora inkomster. Detta motsvarar ungefär 5 procent av BNP (1984). Jansson (1990) beräknar att endast 0,8 procent av BNP skulle behöva omfördelas, om man nöjde sig med att garantera en minimilevnadsstandard enligt socialbidragsnormen.

arna under sin livstid, utan att gå miste om ett försäkringsskydd för oförutsedda kalamiteter. Offentliga omfördelningar kan då begränsas till omfördelningar mellan människors livstidsinkomster, vilka utgör en bråkdel av dagens omfördelningar.

I vissa teoretiska modeller uppstår ett sådant system automatiskt som det "optimala", när människor väljer bland privata försäkringar (t.ex. Diamond & Mirrlees 1978). Människor skaffar sig då vissa försäkringar; men de övertar mycket av omfördelningen mellan livsperioder genom att spara och att ta lån.

Denna tanke speglas också i den offentliga debatten i Sverige, där en privatisering av socialförsäkringarna – utöver ett offentligt grundskydd – har målats upp som ett enkelt och effektivt sätt att drastiskt sänka offentliga utgifter. Erfarenheter från länder som har privata socialförsäkringar talar dock ett helt annat språk. I många fall brottas man med betydande effektivitetsproblem. I flera länder är man på väg att implementera drastiska offentliga ingrepp i de privata systemen för att rätta till marknadsmisslyckanden. Dessa problem har diskuterats i kapitel 4. Där utvecklades också en uppsättning av regler som skulle kunna få ett privat system att fungera effektivt. Diskussionen där stödjer sig bland annat på erfarenheter från Tyskland av privata försäkringar.

En av principerna som framförs i kapitel 4 är att ett individuellt sparkonto införs i socialförsäkringen. De två regler som berör sparkontot återges här.

F) Försäkringskassan erbjuder en försäkring baserad på ett privat sparkonto. Ett månatligt sparande på 5 procent av lönen tillförs kontot upp till ett maximalt saldo, t.ex. 150 000 kr. När det maximala saldot nås behöver individen inte spara mer. Det sparade beloppet betalas ut vid pensionsåldern. Utbetalningar vid sjukdom, föräldraledighet o.s.v. tas från sparkontot. Sparkontot kan dras ner till ett minimibelopp på t.ex. minus 150 000 kr, d.v.s. ett lån. Därefter görs utbetalningar av försäkringskassan.

G) Sparkontot flyttas med när en person byter försäkringsbolag. Det blir således obligatoriskt för försäkringsbolagen att acceptera en medflyttning av en skuld eller ett tillgodohavande när en person byter bolag.

Syftet med ett sådant sparkonto knutet till socialförsäkringarna är att låta individen sköta omfördelningarna under sin livstid med de "egna pengar" som finns på sparkontot. Därmed minskar skattekillen avsevärt. Enligt en grov kalkyl skulle införandet av ett sådant system snabbt kunna minska skattekillen motsvarande en skattesänkning på över 100 miljarder kronor om året (givet de försäkringar och offentliga utgifter som tas med i beräkningen). Den faktiska sänkningen av offentliga utgifter kan bli ännu större, beroende på i vilken mån människor väljer alternativ till de offentliga försäkringarna. Ändå bibehålls ett gott försäkringsskydd.

Tanken att införa sparande i socialförsäkringen har framförts tidigare på olika delområden.⁷³ Syftet med detta kapitel är att utreda principiellt vilka fördelar ett sådant sparkonto skulle kunna ha och att kvantitativt visa konsekvenserna av att applicera ett sådant system på en större uppsättning av offentliga utgifter.

I avsnitt 13.1 behandlas de principer som blir vägledande för hur ett system med sparkonto bör se ut. I avsnitt 13.2 redovisas beräkningen av konsekvenserna av ett sådant system.

13.1 Principer

Samhällets mål om jämlikhet och effektivitet utgör grunden för socialförsäkringssystemet och andra hushållstransfereringar. På en mer konkret nivå kan tre mål identifieras: en minimilevnadsstandard, inkomsttrygghet och ibland "beteendemål". Exempel på beteendemål är rollfördelning vid vård av barn och rehabilitering. De tre medel som skall svara mot målen kallas här för grundskydd, inkomstförsäkring och särskilda subventioner. I detta avsnitt

⁷³ Ett liknande system föreslås av Eliasson (1992a, b) och Amu-gruppen (SOU 1992:123) för yrkesutbildningen. Söderström (1983) diskuterar försäkringsbolags möjligheter till dubbel bokföring där kunder under vissa perioder tar lån av försäkringsbolaget. Fölster (1992) diskuterar ett liknande "livstidskonto" med en annan utformning än här.

diskuteras principer för utformningen av grundskydd och inkomstförsäkring med och utan ett sparkonto.

Grundskydd

Att ett grundskydd måste finnas tillgängligt för dem som inte har egna resurser betraktas idag som en grundbult i ett civiliserat samhälle. Det är också det enda sättet att uppfylla målet om en minimilevnadsstandard. Diskussionen handlar om hur grundskyddet skall finansieras, på vilken nivå det skall ligga och vilka villkor som skall gälla.

Ur debatten och den vetenskapliga analysen har utkristalliserats en konsensus om att grundskyddet bör vara obligatoriskt. Detta innebär att grundskydds-försäkringen antingen drivs i offentlig regi eller att det krävs en obligatorisk anslutning till privata försäkringar i likhet med vad som gäller t.ex. för trafikförsäkringen. Privat regi kan i sin tur kräva vissa offentliga regleringar beträffande återförsäkring av risker och fri tillgänglighet till försäkringar även för riskgrupper.

Argumenten för ett obligatorium visas i rutan nedan. De är numera så allmänt accepterade att de inte diskuteras närmare här. Dessa argument gäller för ett hushållsinkomstprövat grundskydd, såsom socialbidrag, men inte nödvändigtvis för ett individuellt grundskydd.

Argument för ett obligatoriskt grundskydd

1. Ett problem är att grundskyddet medvetet väljs bort. När personer hamnar i kris måste samhället ändå gripa in så länge ambitionen finns att upprätthålla en viss levnadsstandard. Givet samhällets åtagande har många motiv att åka som "gratispassagerare", eller så kallade **free riders**, och förlita sig till systemet snarare än att spara eller försäkra sig själva.

2. En del personer kommer att välja bort privata försäkringar av okunnighet eller kortsiktighet. Detta är ett **paternalistiskt** skäl.
 3. De som löper liten risk kan anse att försäkringen ej är värd sitt pris och ställer sig därför utanför. Detta leder till högre kostnader för de människor som finns kvar. Problemet benämns **adverse selection** i litteraturen.
 4. Ett annat skäl för ett obligatoriskt grundskydd är att vissa personer ställs utanför frivilliga trygghetsarrangemang. Detta gäller framför allt personer som anses tillhöra riskgrupper redan innan de får tillfälle att teckna en försäkring.
 5. Ytterligare ett problem är att frivilliga trygghetsarrangemang oftast är begränsade. De har i allmänhet inte täckning för så kallade kollektiva risker, som depressioner, naturkatastrofer och krig. Till det kommer att de kan utsättas för inkompetens och bedrägeri som gör att de försäkrade plötsligen står utan det avtalade skyddet. Med en obligatorisk försäkring finns bättre möjligheter att sprida sådana risker.
-

Nivån på grundskyddet kan diskuteras utifrån en avvägning mellan omfördelning och effektivitet. Eftersom värderingarna i de flesta europeiska länder verkar implicera ett högt grundskydd i förhållande till de flesta personers nettoinkomst, måste man utgå från att free rider-problemet (problem 1 i tabellen) kan bli speciellt graverande.

Ett obligatoriskt grundskydd löser dock inte alla problem. Kvar finns ett så kallat moral hazard-problem. Detta innebär att människor kan ha motiv att utnyttja grundskyddet i onödan. Problemet är naturligtvis större ju högre grundskyddet är. Ett lågt grundskydd utgör på så sätt en större självrisk. Ändå kvarstår problemet, kanske inte för dem som inte har några alternativ, men för dem som samtidigt kan arbeta svart eller av andra skäl inte vill arbeta.

Moral hazard-problemet kan mildras något genom ett sparkonto. Ett sparkonto minskar motiven att begära grundskyddet i onödan, eftersom det kan leda till ökade inbetalningar senare i livet. Dessutom minskar motiven att arbeta svart eftersom skattekillen för lagligt arbete krymper.

Redan idag finns ett mindre inslag av sparkonto i socialbidragssystemet. Socialbidragstagare som har en anställning som börjar längre fram i tiden tvingas återbetala sitt bidrag när de börjar arbeta. Genom ett sparkonto sätts den principen i system. Den allra flesta socialbidragstagare i Sverige är i

åldersgruppen 20–29 år, vilket innebär att de allra flesta så småningom hittar arbete och förblir sysselsatta resten av livet.

Inkomsttrygghet utöver grundskyddet

Grundskyddet uppfyller målet om en minimilevnadsstandard. Inkomstförsäkringar utöver grundskyddet kan däremot svårligen motiveras med jämlikhetsmålet. Det ges ibland uttryck för känslan att det är mer synd om en höginkomsttagare som förlorar sin höga inkomst än om någon som aldrig har haft en hög inkomst. I grunden kan det dock ur jämlikhetssynpunkt aldrig vara viktigare att ge en höginkomsttagare inkomstersättning än att höja levnadsstandarderna för de sämst ställda.

Däremot finns ofta mycket goda skäl för individen att vilja försäkra sig mot inkomstbortfall utöver grundskyddet. Detta gäller speciellt för dem som vill lånefinansiera investeringar i förväntan om en hög lön.

Det vanligaste investeringsmönstret är att investeringar som hus och bil efterfrågas mest i samband med barn, d.v.s. ganska tidigt i de flesta människors yrkesliv. Avsaknaden av inkomstförsäkringar skulle innebära att människor dels utsätter sig för en större risk att gå i personlig konkurs om de förlorar sin inkomst, dels senarelägger investeringarna. Ett fungerande system av inkomstförsäkringar höjer således individens konsumtionsmöjligheter och kan dessutom ha en viss extern effekt i den mån ett extra samhällsekonomiskt värde skapas, om barn leder till ökad konsumtion av t.ex. bättre boende.

Argumenten för en obligatorisk inkomstförsäkring är betydligt svagare än för ett grundskydd. Framför allt uppstår inte det så kallade free rider-problemet. En person som väljer att inte teckna en frivillig inkomstförsäkring får ju ingen alternativ inkomst utöver grundskyddet. Även problemet att människor kan vara kortsiktiga eller okunniga när de väljer bort inkomstförsäkringen är inte främst ett samhällsproblem. Problemet är endast att individens konsumtionsmöjligheter kan begränsas. Av samma anledning är inte heller så kallade kollektiva risker ett skäl att införa obligatoriska inkomst-

försäkringar. Även idag är vissa inkomstförsäkringar valfria som t.ex. arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning för egna företagare. Det finns således inga principiella hinder för en ökad valfrihet.

Däremot har tre typer av problem vid frivilliga inkomstförsäkringar uppmärksamrats. Dessa är "moral hazard", "adverse selection" samt problemet att vissa kan ställas utanför. Det finns visserligen lösningar, som vid privata försäkringar kan mildra dessa problem. Det visar sig emellertid att ett sparkonto löser alla tre problemen mer effektivt till följd av möjligheten att kunna kräva återbetalning av utbetalda inkomstersättningar.

Moral hazard-problemet mildras vanligtvis genom självrisk, som emellertid är en högst ofullständig lösning. Om självrisken inte är alltför stor, finns det ändå betydande skäl att missbruka försäkringen för den som t.ex. kan arbeta svart eller av andra skäl har ett högt alternativvärde av tiden. Om självrisken är mycket stor försvinner poängen med försäkringen. Ett obligatorium påverkar inte heller risken för moral hazard, utan ökar den, eftersom de som inte frivilligt valt en inkomstförsäkring nu får motiv att utnyttja den.

Ett sparkonto utgör en förbättring jämfört med en vanlig självrisk på samma sätt som den var för grundskyddet som beskrevs tidigare. Ett sparkonto innebär i grunden att självrisken är betydande, men att den enskilde får hjälp att fördela den över tiden.

Adverse selection minskar effektiviteten i frivilliga försäkringar. De som tror sig löpa mindre risk än försäkringspremien kan ställa sig utanför och höjer därmed kostnaden för dem som är kvar. Ett vanligt sätt att minska adverse selection är genom en bonus som ges i efterhand, d.v.s. en ersättning som människor får i efterhand för att ha varit skadefria. Detta är naturligtvis i princip detsamma som det som händer i ett system med sparkonto. Adverse selection-problemet torde dock vara mindre med sparkontot, eftersom uttag från sparkontot kräver ökat sparande eller återbetalning senare. Detta är i grunden en negativ bonus som konkurrerande frivilliga försäkringar inte kan ta ut utan att kunder säger upp sin försäkring.

Slutligen finns problemet att vissa ställs utanför i ett system med frivilliga inkomstförsäkringar. I vissa fall kan det anses helt befogat. Någon

som har valt bort den frivilliga inkomstförsäkringen under hela sitt liv och på det sättet betalat en lägre försäkringsavgift kan naturligtvis inte ha några anspråk på mer än grundskyddet när han t.ex. arbetsskadas. Situationen är dock helt annorlunda för den som t.ex. får barn tidigt i sitt liv eller vill ha skydd mot inkomstbortfall till följd av arbetslöshet. Även personer som tillfälligt tar tjänstledigt för vidareutbildning eller vård av barn förlorar sitt försäkringskydd. En sådan person vill t.ex. få ut försäkringspengarna först och betala försäkringspremien sedan under resten av yrkeslivet. Alternativet är ett tillfälligt lån för att kunna upprätthålla försäkringspremieinbetalningar under utbildningsperioden. En helt frivillig försäkring, som tillåter kunden att säga upp sig när som helst, kan inte tillåta en sådan retroaktiv betalning av försäkringspremien. Privata försäkringar kan också få problem i sådana fall, t.ex. om kunderna vill byta försäkringsbolag.

I princip skulle det privata försäkringsbolaget kunna använda dubbel bokföring.⁷⁴ Detta innebär att man för varje försäkringstagare har ett konto. På detta debiteras den årliga premien som en skuld, medan de gjorda inbetalningarna bokförs som amorteringar på skulden. Systemet liknar således tanken på ett sparkonto. Den nya försäkringsgivaren skulle då kunna ta över skulden eller tillgodohavandet. Man kan emellertid inte lita på att den nya försäkringsgivaren accepterar villkoren.

Detta innebär i praktiken risk för betydande effektivitetsförluster. En sådan är att bolagen i allmänhet inte kan tillåta situationer där försäkringstagaren har en skuld till bolaget. Om man i stället gör personerna återbetalningsskyldiga när de säger upp en försäkring, där de står i skuld, finns risken att de blir instängda hos en försäkringsgivare. Alternativt tvingas försäkringstagare att betala skulden med banklån.

Ett sparkonto kan däremot inte sägas upp. Det är det som gör det möjligt att ge ett försäkringsskydd, där premierna i vissa fall kan betalas i

⁷⁴ Söderström (1983) argumenterar t.ex. att privata försäkringsbolag kan erbjuda ett slags sparkonto genom att använda dubbel bokföring.

efterhand. Sparkontot kan också beskrivas som en möjlighet att ta lån från kontot under vissa skeden av livet, kopplat till en låneförsäkring som täcker lånet om det på grund av låga inkomster inte kunnat återbetalas fram till pensioneringen.

Sammanfattningsvis finns få skäl som talar för obligatoriska inkomstförsäkringar. Ett sparkonto minskar dock några av de effektivitetsproblem som drabbar frivilliga inkomstförsäkringar.

13.2 Ett försäkringssystem med sparkonto

Ett system med sparkonto kan naturligtvis införas helt inom ramen för ett offentligt försäkringssystem. Om det finns konkurrerande försäkringsbolag krävs dock en offentlig reglering, som säkerställer att människor kan byta försäkringsbolag även när de har en skuld på sitt sparkonto.

I det följande beräknas konsekvenserna av att övergå till ett system med sparkonto. Det kommer dock inte att närmare specificeras i vilken mån försäkringen erbjuds av en offentlig försäkringskassa eller av privata. Beräkningen görs för en rad socialförsäkringar. För att visa hur systemet kan utvidgas till andra offentliga utgifter för individuell konsumtion antas systemet även gälla sjukvårdsförsäkring och en daghemsavgiftsförsäkring.⁷⁵ Systemet samordnas med pensionssystemet på så sätt att en person med underskott på sparkontot vid pensioneringen antas fortsätta med inbetalningarna i den mån hans inkomster ligger över grundskyddsnivån. Tabell 13.1 visar vilka försäkringar och bidrag som ingår i beräkningen.

⁷⁵ Det antas att sjukvårdsförsäkringen även betalar sjukvården efter pensioneringen, så att människor med sina avgifter täcker både sina nuvarande och framtida sjukvårdsbehov.

Tabell 13.1 Sparkontots tillämpningsområden

Offentliga utgifter 1990 i miljoner kronor	
Socialförsäkring:	
Sjukpenning	33 924
Föräldrapenning	12 117
Arbetsskadeersättning	8 582
Delpension	1 523
Barnbidrag	10 494
Bidragsförskott	2 980
Förtidspension och liknande	4 687
Arbetslöshets- och lönegarantiförsäkring	12 800
Andra bidrag:	
Socialbidrag	4 700
Studiemedel	5 855
Offentlig konsumtion:	
Sjukvård	96 243
Barnomsorg	48 166
Totalt	242 071

En kalkyl av sparkontots effekter

I detta avsnitt beräknas i vilken grad ett sparkonto undviker onödiga omfördelningar och sänker skatteandelen av socialförsäkringsavgifter samt sjukvårds- och barnomsorgsfinansieringen jämfört med dagens system. En beräkning på ett faktiskt dataunderlag innebär ett betydligt större arbete än som här varit möjligt. I stället baseras beräkningen på en simulerad befolkning på 1 000 personer. Samtidigt antas att förhållandena under personernas alla

livsskedan är likadana som för respektive åldersgrupp idag. Detta innebär också ett antagande att alla löner och priser förblir som under 1990 (i reala termer).

För dessa 1 000 personer har livsbanor, från 20 år till och med 64 år, simulerats, med en fördelning som ungefär stämmer med den verkliga. Personerna möter med viss sannolikhet fem typer av händelser: utbildning, arbetslöshet, arbetsoförmögenhet, sjukdom och barn. För var och en av dessa händelser finns en så kallad hazardfunktion som för varje dag i en persons liv med viss sannolikhet påkallar händelsen. Sannolikheterna är baserade på SCBs statistik över andelen individer i varje åldersgrupp som är arbetslös, sjuk o.s.v. Med en slumpvalsgenerator har sedan var och en av de 1 000 personernas liv genererats som en dagsvis sekvens av arbete och frånvaro av de fem olika skälen. I ett annat papper (Fölster 1992) förklaras befolkningssammansättningen och beräkningsmetoden mer i detalj.

I vissa avseenden kan den simulerade befolkningen avvika från den faktiska. Exempelvis antas i simuleringen att de fem händelserna inträffar med viss sannolikhet, oberoende av varandra. Avseende aggregerade variabler överensstämmer dock den simulerade befolkningen med den faktiska. Förvärvsgraden i den simulerade och den faktiska befolkningen jämförs i tabell 13.2.

Tabell 13.2 Förvärvsgraden i den simulerade och den faktiska befolkningen, i procent av heltidsarbete

Ålder	Simulerad befolkning, %	Faktisk befolkning, %
20–24	54	56
25–34	75	79
35–44	86	83
45–54	84	84
55–64	54	57

Källa för faktisk befolkning: Bearbetning av Hink-data i bilaga 19 till LU90.

Baserad på varje persons livsbana har en löneutveckling bestämts. Den grundas på en studie av Björklund (1992), där lörens samband med ålder och utbildning skattas. Skattningen är uppdelad på kön. Lönen för den simulerade befolkningen beräknas således baserad på antal arbetsår och antal studieår samt en slumpfaktor som är personspecifik och en slumpfaktor som varierar mellan åren. Den personspecifika slumpfaktorn är baserad på de kontrollvariabler som ingår i studien.

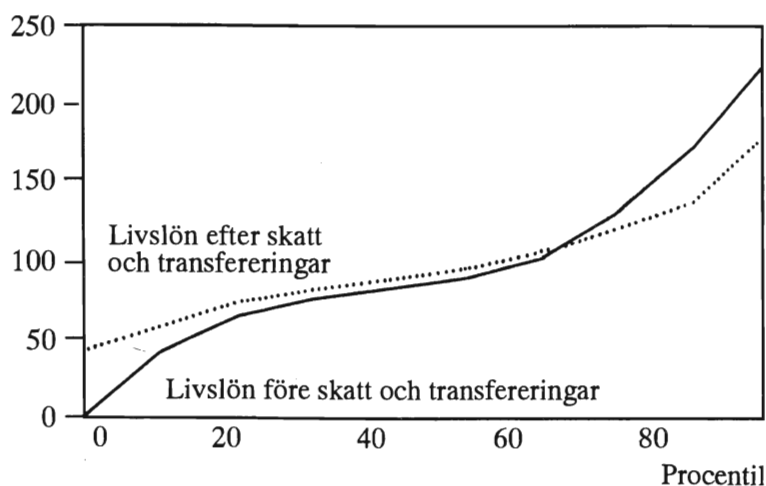
Utifrån respektive lön och frånvaroorsak beräknas såväl inbetalningar till socialförsäkringssystemet och skatten till de bidragssystem som enligt tabell 13.1 ingår, som utbetalningar av bidrag och försäkringar. Beloppen är schablonmässiga. Avtalsmässiga kompensationer från arbetsgivare negligeras. Skatten, som täcker kostnaderna för bidragssystemen och tillskottet till socialförsäkringssystemet, antas vara en fast procentandel av lönen.

Fördelningen av livslönen före och efter de transfereringar och bidrag som är upptagna i tabell 13.1 beräknas. Fördelningen visas i figur 13.1. Livslönen avser här endast åldrarna 20–64 år.

Figur 13.1 Fördelning av livslön före och efter transfereringar

Livslön

100=genomsnitt



Från fördelningskurvorna kan sedan beräknas hur stor omfördelning av livstidsinkomsten som sker mellan personer i förhållande till den totala omfördelningen. På årsbasis motsvarar dessa nettoomfördelningar 8,7 procent av BNP. Detta kan jämföras med de faktiska transfereringarna enligt tabell 1 på 20,9 procent av BNP år 1990 som ingår i beräkningen.

Den viktigaste frågan är emellertid i vilken mån dessa transfereringar är att betrakta som skatt. Detta har beräknats som en simulering, där en person tjänat 100 kronor mer i lön under ett år. Av det betalas en del i socialförsäkringsavgifter och skatt. Förhållandet mellan ökningen i inbetalningar och ökningen i utbetalningar beräknades sedan. Detta gjordes för varje år och för varje person. På så sätt beräknades en marginalskatteandel av socialförsäkringsavgifterna som ett genomsnitt för alla personer.

För systemet med sparkonto har beräkningen gjorts med två olika antaganden. Det ena är att individer inte väljer några frivilliga inkomstförsäkringar. Det andra antagandet är att alla sluter frivilliga inkomstförsäkringar som garanterar samma utbetalningar som i det nuvarande systemet.

Sjukvården betalas med en fast försäkringsavgift som är lika för alla. När en person inte har inkomst, dras försäkringsavgiften från sparkontot. Barnomsorgskostnader dras också från sparkontot.

Tabell 13.3 visar skatteandelen på ökade inbetalningarna till följd av en löneökning i de olika systemen.

Tabell 13.3 Skatteandel av socialförsäkringsavgifter och bidragsfinansiering

	In/utbetalningar som andel av BNP, %	Skatteandel %
Nuvarande system	20,9	86
Sparkonto utan frivillig inkomstförsäkring	15,3	52
Sparkonto med inkomst- försäkring motsvarande utbetalningarna idag	20,9	41

Den höga skatteandelen för det nuvarande systemet förklaras bland annat av att en stor andel av bidragen inte eller endast svagt är relaterade till inkomst. Detta gäller socialbidrag, barnbidrag och arbetslöshetsersättning. Än viktigare är dock att ersättningen vid sjukdom eller annan frånvaro endast beräknas på den senast tjänade inkomsten, i stället för på ackumulerade inbetalningar. Som en jämförelse uppskattar Persson (1991) att 75 procent av ATP-avgiften är att betrakta som skatt. För ett system med sparkonto består skatteandelen dels av transfereringar till dem som hamnar på minus över livstiden, dels av att de som vet att de kommer att hamna på minus måste betrakta de inbetalningar de gör som skatt.

Beräkningen av skatteandelen har gjorts för en marginell inkomstökning. Antar man att den också motsvarar den genomsnittliga skatteandelen skulle det innebära att övergången till ett livstidskonto är likvärdigt med en skattesänkning motsvarande 10,1 procent av BNP om ingen valde frivilliga inkomstförsäkringar och 9,4 procent av BNP om alla valde försäkringar som garanterar samma utbetalningar som i nuvarande system. I det senare fallet skulle skattesänkningen motsvara 107 miljarder kronor (år 1990).

Eftersom det är sannolikt att frivilliga försäkringar väljs med andra utbetalningsnivåer och som kanske är mer effektiva, kan skattesänkningen på sikt blir större än 107 miljarder. Det bör betonas att beräkningen baserats på antagandet att alla har sparkonto. Om man väljer en övergångsperiod, där byte till sparkonto är valfritt, uppstår naturligtvis inte hela skattesänkningen omedelbart.

Referenser

- Akerlof, G., 1970, The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488–500.
- Alesina, A. & Grilli, V., 1991, *The European Central Bank reshaping monetary politics in Europe*, National Bureau of Economic Research, Working paper No. 3860.
- Arbetslagarkonsult, 1992, *En ny start för regeringskansliet*.
- Arnott, R. & Stiglitz, J.E., 1991, Moral hazard and nonmarket institutions: Dysfunctional crowding out or peer monitoring?, *The American Economic Review*, 179–190.
- Beesley, M.E. & Glaister, S., 1983, Information for regulating: The case of taxis, *The Economic Journal*, 93, 594–615.
- Bernanke, B. & Mishkin, F., 1992, *Central Bank behavior and the strategy of monetary policy: Observations from six industrialized countries*, National Bureau of Economic Research, Working paper No. 408.
- BFR, R46:1989, *Kommunal verksamhet på nytt sätt*.
- Björklund, A., 1992, *The impact of family background on the returns to and length of schooling in Sweden*, IUI Working paper No. 336.
- Boardman, A. & Vining, A., 1989, Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises, *Journal of Law and Economics*, 32, 1–33.
- Bohm, P. & Hesselborn, P.O., 1991, *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?*, Ds 1991:77.
- Bohm, P. & Lind, H., 1989, Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?, *Ekonomisk Debatt*, 342–350.
- Boudon, R. & Bourricaud, F., 1989, *A Critical Dictionary of Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Buchanan, J. & Tullock, G., 1962, *The calculus of consent*, Ann Arbor, University of Michigan.
- Burdett, K. & Fölster, S., 1992, *Deregulation of taxis*, mimeo, Industriens Utredningsinstitut.
- Carsberg, B., 1989, Injecting competition into telecommunications, i Veljanovski, C., 1989, red.
- Caves, D. & Christensen, L., 1980, The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canadian railroads, *Journal of Political Economy*, 88, 958–976.
- Chubb, J. & Moe, T., 1990, *Politics, Markets, and America's schools*, Washington, Brookings Institution.
- Dagens Nyheter, 1992, Toppstyrda partier bäst.
- Dahlberg, Å., 1990, Förnyelsen i arbetsmarknadsverket, *Ekonomisk Debatt*, 2, 168–170.
- Diamond, P.A. & Mirrlees, J.A., 1978, A model of social insurance with variable retirement, *Journal of Public Economics*, 10, 295–336.
- Downs, A., 1957, *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.

- Ds 1990:63, *Bra beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet*.
- Edebalk, P.G. & Wadensjö, E., 1990, Det okända socialförsäkringssystemet, *Ekonomisk Debatt*, 3, 263–270.
- Eliasson, G., 1992a, *Marknaden för yrkesutbildning*, mimeo, Industriens Utredningsinstitut.
- Eliasson, G., 1992b, *Arbetet – dess betydelse, dess innehåll, dess kvalitet och dess ersättning*, Stockholm, Industriens Utredningsinstitut.
- Farm, A., 1989, Marginal- och påläggsprissättning under olika marknadsformer, *Ekonomisk Debatt*, nr 5, 363–372.
- Farrel, J. & Saloner, G., 1985, Coordination through committees and markets, *Rand Journal of Economics*, No. 16, 70–83.
- Freidkin, N., 1980, A test of structural features of Granovetter's strength of weak ties theory, *Social Networks*, 2, 411–422.
- Friedlaender, A., Berndt, E. & McCullough, G., 1991, Governance structure, managerial characteristics, and firm performance in the deregulated rail industry, mimeo, MIT.
- Fölster, S., 1990, *Den offentliga sektorn*, Bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990.
- Fölster, S., 1991, Gör offentliga organisationer utvärderingsbara, mimeo.
- Fölster, S., 1992, *Ett livstidskonto i socialförsäkringen – att sänka skatten med 40 miljarder utan att någon förlorar ett öre*, mimeo, Industriens Utredningsinstitut.
- Gemini, 1992, *Swedish telecommunications services – Promoting an efficient market*, rapport till Kommunikationsdepartementet.
- Gilad, B., Kaish, S. & Loeb, P.D., 1987, Cognitive dissonance and utility maximization, a general framework, *Journal of Economic and Organisation*, 8, 61–73.
- Gillick, D., 1991, Telecommunications policy in the UK: Myths and realities, *Telecommunications Policy*, 15.
- Glazer, A. & Grofman, B., 1989, Why representatives are ideologists though voters are not, *Public Choice*, 61, 29–39.
- Gramlich, E.M. & Ysander, B.-C., (red.), 1985, *Control of local government*, IUI conference reports, 1985:1.
- Granovetter, M.S., 1973, The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Granovetter M.S., 1974, *Getting a job: Study of contacts and careers*, Cambridge, Harvard University Press.
- Grilli, V., Masciandaro, D. & Tabellini, G., 1991, Institutions and policies, *Economic Policy*, 341–392.
- Hadenius, S., 1986, *A crisis of the welfare state? Opinions about taxes and public expenditure in Sweden*, Stockholm, Almqvist & Wiksell.
- von Hagen, J., 1992, *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*, Commission of the European Communities (DG-II), Economic Papers, No. 96.
- Helm, D. & Yarrow, G., 1988, The assessment: The regulation of utilities, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4, No. 2.

- Henning, R. & Ramström, D., 1989, *Förvaltningsförnyelse – arbetsmarknadsverket inför 90-talet*, Stockholm, Carlssons förlag i samarbete med FA-rådet.
- Hjalmarsson, D., 1991, Genomförande av vissa näringspolitiska program.
- HMSO, 1990, *Competition and choice: Telecommunications policy for the 1990s*, CM 1303.
- Holmström, B.R., 1979, Moral hazard and observability, *Bell Journal of Economics*, 13, 74–91.
- Hydén, L.-C., 1989, *Kriminalitet som livsval*, Stockholms socialförvaltning, rapport nr 100.
- Hydén, L., 1990, *Bidragsmönster: Socialbidragshushåll under fem år*, Stockholms socialförvaltning, Forsknings- och Utvecklingsbyrån, rapport nr 129.
- Häckner, J. & Nyberg, S., 1992, *Deregulating taxi services; a word of caution*, IUI Working paper No. 353.
- Isaksson, A., 1992, *När pengarna är slut – Välfärden efter Välfärdsstaten*, Stockholm, Brombergs förlag.
- IVA, 1991, *Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?*
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen?*, Stockholm, EFI.
- Jansson, K., 1990, *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967–1987*, Bilaga till Långtidsutredningen 1990.
- Jensen, C.M. & Meckling, W.H., 1976, The theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 3, 305–369.
- Jensevik, H., 1991, Återinför konstitutionella skydd mot kommunalt vanstyre! Praktikfallet Uppsala kommun, *Ekonomisk Debatt*, 3, 244–254.
- Jönsson, B., 1982, Ledningsproblem i offentlig sektor, i Persson, K. (red.), *Offentlig Sektor*, Timbro.
- Kandel, E. & Lazear, E.P., 1992, Peer pressure and partnerships, *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 4.
- Kollock, P., 1992, The emergence of exchange structures: An experimental study of uncertainty, commitment, and trust. Paper presented at the American Sociological Association, Pittsburg, USA 1992.
- Kommunikationsdepartementet, 1992, *Svensk telemarknad i förändring*, Ds 1992:86.
- Laffont, J. J. & Tirole, J., 1992 *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*, mimeo.
- Larsson, M., 1991, *Televerket AB? – en översyn av Televerkets associationsform*.
- Lewin, L., 1984, *Ideologi and strategi*, Stockholm, Norstedts.
- Lindström, B., 1991, *Den reglerade marknadsekonomin – mot bättre ordning eller ett hot mot välfärden?*, Stockholm, Industriens Utredningsinstitut.
- Lipton, D. & Sachs, J., 1990, Creating a market economy in eastern Europe: The case of Poland, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 75–147.
- Maddala, G.S., 1983, *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marsch, 1991, Privatization under Mrs Thatcher: A review of the literature, *Public Administration*, 69, 459–480.

- Meyer-Krahmer, F., Gielow, G. & Kuntze, U., 1983, Impacts of government incentives towards industrial innovation, *Research Policy*, 12, 153–169.
- Meyerson, E.M., 1992, *The impact of ownership structure and executive team composition on firm performance*, Stockholm, Industriens Utredningsinstitut.
- Mitchell & Vogelsang, 1991, *Telecommunications pricing – Theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Molander, P., 1992, *Statsskulden och budgetprocessen*, Ds 1992:126, ESO.
- North, D.C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Panzar, J., 1989, Technological determinants of firm and industry structure, i *Handbook of industrial organization*, Vol. 1, Amsterdam, Elsevier.
- Pelikan, P., 1989, Evolution, economic competence, and the market for corporate control, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 12, 279–303.
- Pelikan, P., 1991, *Efficient institutions for ownership and allocation of capital*, IUI Working paper, No. 298.
- Persson, M., 1991, Vad är det för fel på ATP-systemet?, *Ekonomisk Debatt*, 3, 205.
- Persson, T., 1993, *Centralbankens ställning: teori, erfarenheter och slutsatser för Sverige*, bilaga till Riksbanksutredningen, under framställning.
- Petersen, T., 1992a, Payment systems and the structure of inequality: Conceptual issues and an analysis of salespersons in department stores, *American Journal of Sociology*, Vol. 98, 1 (July), 67–104.
- Petersen, T., 1992b, Individual, collective, and systems rationality in work groups: Dilemmas and nonmarket solutions, *Rationality and Society*, Vol. 4:3.
- Petersson, O., Westholm, A. & Blomberg, G., 1989, *Medborgarnas makt*, Carlssons förlag.
- Phelps, C.E., 1992, Diffusion of information in medical care, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 3, 23–42.
- Pyddoke, R., 1991, Kostnadsbesparingar av anbuds konkurrens inom offentlig sektor, i *Konkurrens, regleringar och produktivitet*, Expertrapport nr 7 till Produktivtetsdelegationen.
- Riksdagens revisorer, 1991/1992a, *Resultatorienterat budgetarbete*.
- Riksdagens revisorer, 1991/1992b, (av Rudberg, K.) *Att ändra Statsförvaltningen: Styrningsproblem i ljuset av fyra fallstudier*.
- Riksrevisionsverket, 1991a, Fahlström, J.M., *Hur går det – en journalisters syn på budgetprocessen*.
- Riksrevisionsverket, 1991b, *Resultatredovisningar. Några erfarenheter från myndighetsförsök*.
- Rogers, E.M. & Bhowmik, D.K., 1969, Homophily-heterophily: Relational concepts for communication research, paper presented at the Association for Education in Journalism, Berkeley, California.
- Rogoff, K., 1985, The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target, *Quarterly Journal of Economics*, 100, 1169–1190.
- Rombach, B., 1991, *Det går inte att styra med mål*.

- Sahlin, I., 1991, *Kunskapsöversikt över lokalt förebyggande barn- och ungdomsarbete i samverkan under 1980-talet.*
- Sappington, D. & Stiglitz, J., 1987, Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 567–582.
- Savas, E.S., 1977, Policy analysis for local government: Public vs private refuse collection, *Policy Analysis*, 3.
- SCB, 1987:27, 1987:84.
- Schroeter, J.R., 1983, A model of taxi service under fare structure and fleet size regulation, *The Bell Journal of Economics*, 81–96.
- Seidel, A.D., 1983, Producing usable research: A selected review, *Policy Studies Review*, 3.
- Shapiro, C. & Willig, R., 1990, Economic rationales for the scope of privatization, Olin Program Discussion paper 41, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- SFS 1991:1538 Lag om Sveriges Riksbank.
- Sifo, 82:27, 85:100, 87:9, 87:81, 87:84, 87:235, 88:26.
- SOU 1992:70, *Telelag.*
- SOU 1992:73, *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda.*
- SOU 1992:123, *Ett hav av möjligheter – AMU-gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad.*
- Spulber, D.F., 1989, *Regulation and markets*, Cambridge, MIT Press.
- SPK, 1987, *Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys*, Bilaga 22 till Långtidsutredning 1987.
- Statskontoret, 1990:24, *Att mäta eller inte mäta resultat?*
- Statskontoret, 1991, *Kronorna bland verken. Konsten att förnya statsförvaltningen – fyra myndigheter som lyckats.*
- Statskontoret, 1991:8, *Egen regi eller entreprenad? En vägledning i egen regikalkylering och kostnadsjämförelse.*
- Statskontoret, 1991:29, *Från effektanalys till beslut.*
- Statskontoret, 1991:32, *Myndigheternas förnyelsearbete.*
- Statskontoret, 1992, *Översiktlig analys av vissa fördjupade anslagsframställningar ur budgetcykel 3*, 1992–10–23.
- Statskontoret, 1992:27, *Effekter av kriminalvård – en utvärdering av narkotika-projektet på Österåker.*
- Statskontoret, 1992:28, *Hur påverkas beslut av delegering – ett experiment med strandskyddsärenden.*
- Statskontoret, 1992:32, *Att använda resultatmått med gott resultat.*
- Stigler, G.J., 1971, The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Managerial Science*, 2, 3–21.
- Stiglitz, J.E., 1975, The theory of screening, education, and the distribution of income, *American Economic Review*, 61, 283–300.
- Svensson, L.E.O., 1992, Mål och indikatorer under rörlig växelkurs, ur *Penningpolitik under rörlig växelkurs*, Sveriges Riksbank.
- Söderström, L., 1983, De svenska socialförsäkringarnas finansiering, i *Inför omprövningen*, Björklund, A., m.fl., Stockholm, Publica.
- Söderström, L., 1988, *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS.

- Tarschys, D., 1982, För döva öron? Politikern och utvärderaren, i Palmlund, I. (red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet*, Liber.
- Teal, R. & Berglund, M., 1987, The impacts of taxicab deregulation in the USA, *Journal of Transport Economics and Policy*, 37–56.
- Temin, P., 1987, *Breaking up the Bell System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tirole, J., 1988, *The theory of industrial organization*, Cambridge, MIT Press.
- Tirole, J., 1992, The internal organization of government, Written version of Hicks lecture at Oxford, April.
- Transportrådet, 1991, *Avreglering av taxitrafiken*, rapport 1991:1.
- Veljanovski, C., (red.), 1989, *Privatization & competition*, Institute of Economic Affairs.
- Vickers, J. & Yarrow, G., 1988, *Privatization: An economic analysis*, Cambridge, MIT Press.
- Vickers, J. & Yarrow, G., 1991, Economic perspectives on privatization, *Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5, 111–132.
- Walder, A.G., 1986, *Communist neo-traditionalism. Work and authority in Chinese industry*, Berkeley, University of California Press.
- Wallenberg, 1986, *Effektiv demokrati*, Liber.
- Ward, C., 1990, *Russian's cotton workers and the new economic policy. Shop-floor culture and state policy 1921–1929*, Cambridge, Cambridge University Press.

Utgivna publikationer

Publikationer på engelska

1993

Honesty, Vanity and Corporate Equity. Four microeconomic essays. Sten Nyberg. Doctoral Dissertation 81 pp.

Price and Quality: Essays on product differentiation. Jonas Häckner. Doctoral Dissertation. 109 pp.

1992

MOSES Database. J. Albrecht, P. Braunerhjelm, G. Eliasson, J. Nilson, T. Nordström, E. Taymaz. Research Report No. 40. 361 pp.

The Impact of Ownership Structure and Executive Team Composition on Firm Performance: The Resolution of a Leadership Paradox. Eva M. Meyerson. Doctoral Dissertation. 176 pp.

1991

Development Blocks and Industrial Transformation. The Dahménian Approach to Economic Development. Bo Carlsson and Rolf G.H. Henriksson (eds.). 154 pp.

MOSES on PC – manual, initialization, and calibration. Erol Taymaz. Research Report No. 39. 273 pp.

The Art of Encouraging Invention: A New Approach to Government Innovation Policy. Stefan Fölster. 133 pp.

Publikationer på svenska

1993

Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter från privatisering, avreglering och decentralisering. Stefan Fölster m. fl. 238 s.

1992

Arbetet – dess betydelse, dess innehåll, dess kvalitet och dess ersättning. Gunnar Eliasson. 216 s.

1991

Den reglerade marknadsekonomin – mot bättre ordning eller ett hot mot välfärden? Bertil Lindström. 135 s.

Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd – hur ser sambanden ut? Gunnar Eliasson. 159 s.

Sveriges systemskifte i fara?

Erfarenheter av privatisering, avreglering
och decentralisering

Stefan Fölster m fl

Inom Sveriges offentliga sektor pågår stora förändringar. Privatiseringar, avregleringar och decentraliseringar har genomförts inom flera områden. Många fler planeras för de närmaste åren. Denna bok innehåller den första övergripande analysen av det pågående systemskiftet.

Trots att ett systemskifte i syfte att förbättra effektiviteten i ekonomin är nödvändigare i Sverige än i de flesta länder har många misstag begåtts på vägen. Stora delar av den möjliga effektivitetsvinsten har därför uteblivit. Kommer dessa onödiga misslyckanden att äventyra det nödvändiga systemskiftet?

Boken behandlar praktiska frågor, som hur privatiseringen kan skötas effektivare, hur offentliga utgifter kan sänkas och hur offentlig verksamhet kan effektiviseras. Ett viktigt problem är hur den politiska beslutsprocessen kan ändras så att misslyckanden undviks.



Industriens Utredningsinstitut

ISBN 91-7204-423-3