

**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?

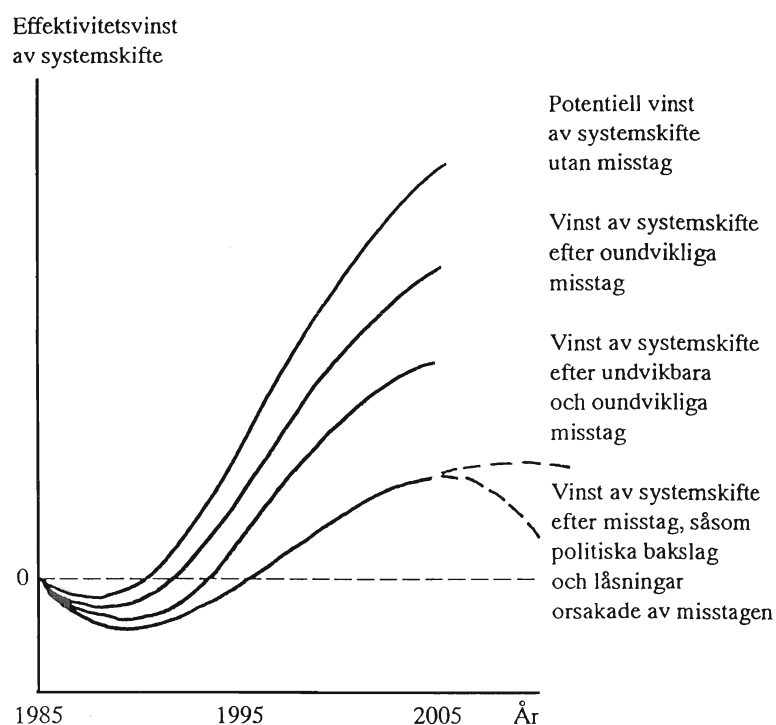
Samhällsvetenskaperna saknar i stor utsträckning redskap för att förutsäga effekterna av stora systemskiften. I öststaternas systemskiften blir detta mycket tydligt då olika experter fritt spekulerar om konsekvenserna av reformer, om den önskvärda hastigheten i reformarbetet, om storleken av omställningskostnaderna 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

**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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

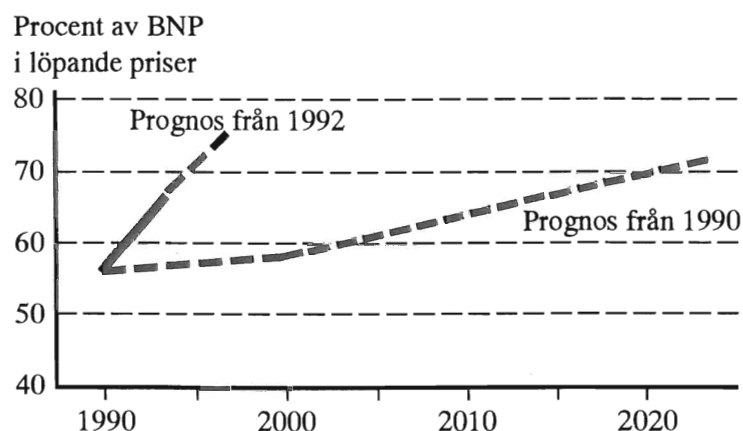
---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> I Tyskland liksom i flera andra länder förbereds nu drastiska offentliga ingrepp i de privata systemen för att hejda kostnads-

---

<sup>5</sup> 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 fungerar<sup>6</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup> 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: Domänenverket bolagiseras, Luftfartsverkets och Postverkets bolagiseringar utreds, Statens järnvägar bolagiseras delvis, Televerket bolagiseras delvis.

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

---

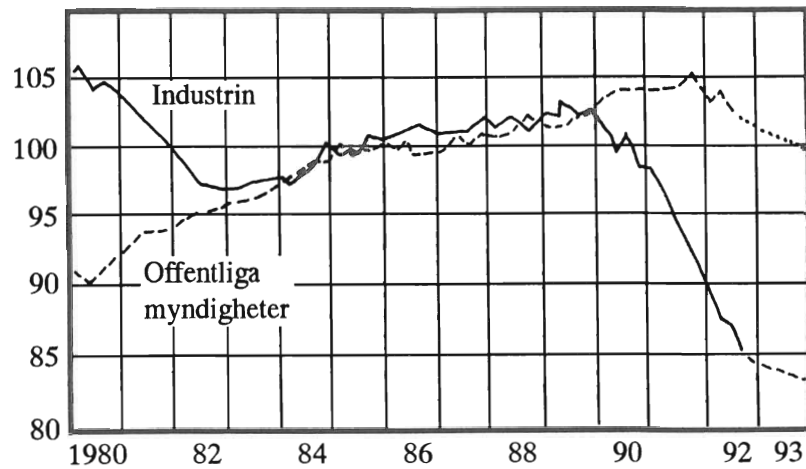
Under 1991 hade dessa åtgärder ingen effekt på offentlig sysselsättning. Först under 1992 redovisas en viss nedgång, som framgår av figur 2.1. Nedgången är dock blygsam jämfört med motsvarande nedgång i industrin. Under 1993 och 1994 väntas dock en större neddragning av offentligt anställda med ungefär 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.<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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.

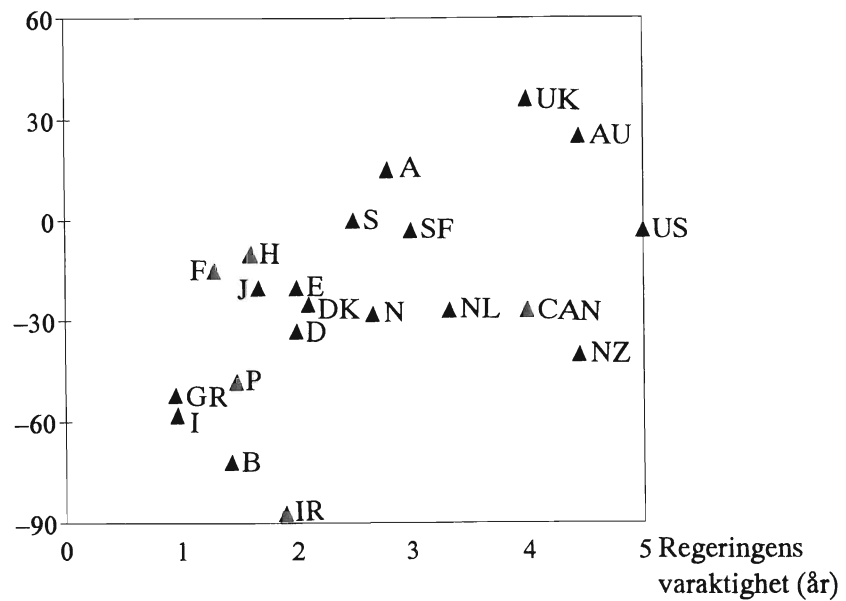
---

<sup>10</sup> Motsvarande samband visas av Jensevik (1991) i en fallstudie av Uppsala kommun.

<sup>11</sup> 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.

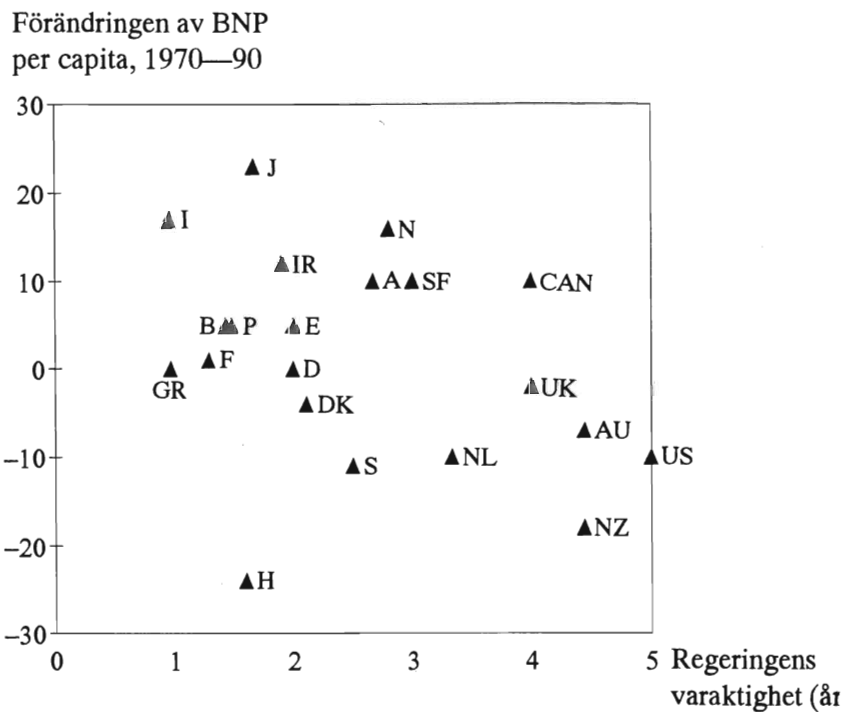
Slutsatsen av analysen är att en stram budgetprocess mycket väl kan behövas. Dess oberoende effekt på statsskulden torde dock vara mycket mindre än vad som har gjorts gällande, om den inte kopplas till åtgärder som ger regeringen styrka att backa upp budgetprocessen. Risken finns att stor politisk energi 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.<sup>12</sup> En statistisk analys visar också att sambandet är signifikant.<sup>13</sup>

**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**



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

<sup>13</sup> Det finns studier som till synes visar på det motsatta sambandet, nämligen att ostabla 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**

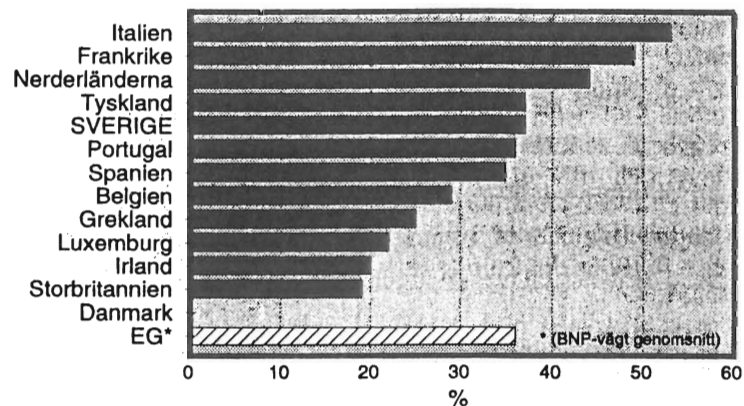
Före valutakrisen hösten 1992 hade systemskiftet som helhet knappast lett till några offentliga besparingar. Räknas effekterna av misstagen vid kreditmarknadsavregleringen in, blir nettoeffekten på de offentliga utgifterna förmodligen negativ.

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 sjukförsäkrarna. 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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
<b>Resultatbedömning</b>		
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.

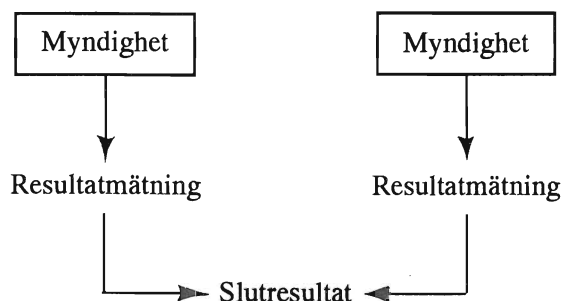
<sup>17</sup> Begreppet målstyrning används ofta på ett tvetydigt sätt. Av vissa används målstyrning som liktydig med resultatstyrning. Med det språkbruket hamnar dock behovet av resultatuppföljning ofta i skymundan. Här menas med målstyrning en styrning som begränsar sig till att formulera mål för en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

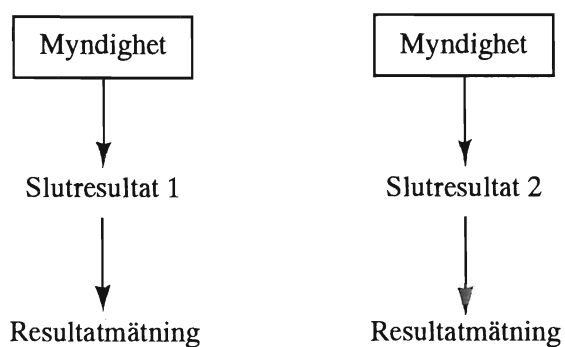


Denna organisationsform bäddar också för icke-användning av resultatmätningarna. Eftersom slutresultatet produceras av samverkande myndigheter, kräver åtgärderna vanligtvis samordnade beslut som måste fattas av överordnade politiker för båda myndigheterna samtidigt. Därmed uppstår intressekonflikter 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.<sup>18</sup> 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.

---

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



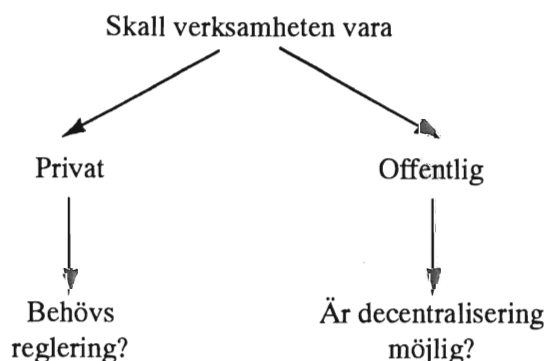
## KAPITEL 6

### 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".<sup>19</sup> 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 företagets 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-

---

<sup>19</sup> 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.