

# **Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?**

**Anders Forssell**

SCORE Rapportserie 1999:5

ISBN 91-7153-938-7

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

Stockholms Universitet

106 91 Stockholm

Tel 08 764 74 04

Fax 08 16 49 08

E-post [anders.forssell@score.su.se](mailto:anders.forssell@score.su.se)

## **Avbrutet systemskifte eller offentlig reformation?**

Har systemskiftet kommit av sig, och råder nu lugnet efter stormen? Det är i alla fall vad några kolleger inom kommunal- och offentligsektorforskning-en har hävdad (Brorström och Rombach 1996, Håkansson 1997). Efter en intensiv reformperiod i början av 90-talet då många organisationslösningar prövades har det blivit lugnt menar de. Inga nya "modeller" lanseras och kommunerna har blivit obenägna att förändra.

Jag tror att lugnet är bedrägligt och skulle vilja pröva en annan tes. Jag är helt överens med mina kolleger om att början av 90-talet var en intensiv experimentperiod i kommunerna, då stora grandiosa reformer med buller och bång skulle lösa alla problem. Men jag tror det är ett misstag att tolka den relativa tystnaden under det sena 90-talet som att förändringarna avstannat. Jag tror bara att förändringarna tar sig andra uttryck, med många små steg som alla leder i samma riktning: mer marknadsinslag och mer företagslika organisationer. Så i stället för lugnet efter stormen skulle jag vilja föreslå en annan bild: Snarare befinner vi oss i stormens öga.

Sett över hela det senaste halvsekleet menar jag att utvecklingen av den offentliga sektorn kan delas in i två perioder: från 50-talet fram till 1980 har vi en period av oavbruten och exceptionell tillväxt, det är en period som har kallats den "offentliga revolutionen". Organisatoriskt är det en period av ut- och nybyggnad; det är under denna period som man bl.a. skapar de stora förvaltningarna på kommunal och landstingsnivå. Omkring år 1980 avbryts denna expansion och i stället kommer de organisatoriska formerna för den offentliga sektorns verksamhet i blickpunkten. Med början under 80-talet och mer intensivt

under 90-talets inleds en period av organisatoriska experiment (Jacobsson 1994). Den offentliga sektorn byggs om, den reorganiseras i nya former. Med andra ord övergår då den offentliga revolutionen i reformation. Det är den tesen jag ämnar argumentera för i den här uppsatsen.

## Den offentliga revolutionen

Ett relativt säkert mått på den offentliga sektorns storlek över tiden är andelen offentligt sysselsatta (Tarschys 1978). För århundradena före 1900-talet uppskattade Tarschys att bara en liten del av befolkningen kunde hänföras till denna kategori. För år 1600 beräknades den del av befolkningen som var offentligt sysselsatt till 2 procent. Andelen växte under stormakts-tiden och beräknades år 1700 till 4.5 procent av hela befolkningen. År 1800 hade andelen minskat och utgjorde 3 procent för att hundra år senare, år 1900, ha minskat ytterligare till 2 procent av befolkningen. Den offentliga sektorns expansion och kontraktion under dessa århundraden, mätt som andelen offentligt sysselsatta, samvarierade starkt med Sveriges krig och geopolitiska ställning i Europa. Under stormaktstiden på 1600- och 1700-talen ökade andelen offentligt sysselsatta, medan den under det relativt fredliga 1800-talet minskade.

Det är först ett stycke in på 1900-talet som den offentliga sektorns storlek, mätt i andelen offentligt sysselsatta, åter nådde samma andel som under stormaktstiden. År 1930 utgjorde de offentligt anställda åter 4 procent av befolkningen, och andelen ökade sedan, först ganska sakta och därefter allt snabbare. År 1950 var 7 procent av befolkningen offentligt sysselsatt, år 1960 hade andelen ökat till 8 procent, 1970 till 11 procent för att år 1980 utgöra 17 procent av befolkningen (Premfors 1998). Den senare siffran motsvarar ungefär 30 procent av hela sysselsättningen, en siffra som sedan är ungefär densamma i mitten av 90-talet (Statskontoret 1997).

Ett vanligt nutida mått på den offentliga sektorns storlek är de offentliga utgifternas andel av BNP. Tidigare beräkningar är mycket osäkra och det är först under 1900-talet som vi har säkrare och över tiden jämförbara siffror. Dessa visar då samma tendens som siffrorna över andelen offentligt anställda. De offentliga utgifternas andel av BNP växte trendmässigt under 1900-talet fram till 1980, även om utgiftsandelens under sin långsiktiga stigning också föll vissa år, bl.a. direkt efter kriget, då landet ställs om från krigstillstånd till fred. År 1920 var andelen offentliga utgifter drygt 10 procent, den steg under krigsåren till uppemot 30 procent, för att falla till cirka 25 procent år 1950 (Premfors 1998). Därefter ökade andelen, först ganska sakta för att vid 80-talets början, med Premfors ord, "formligen explodera till en nivå som närmar sig två tredjedelar av BNP" (Premfors a.a., sidan 30). Det är denna exceptionella tillväxt under 60- och 70-talens "rekordår" som för tjugo år sedan gav Tarschys (1978) anledning att tala om "den offentliga revolutionen", och det var under denna period som Sverige blev det OECD-land som hade den största offentliga sektorn, mätt i andelen offentliga utgifter (Premfors a.a.).

Åtföljdes då denna expansion också av att den offentliga sektorn började bedriva verksamhet inom alltfler områden eller, med Premfors begrepp, gjorde alltfler åtaganden (ibid, sidan 33)? Ser vi på lång sikt, mer än hundra år, är svaret tveklöst ja. Ser vi på kortare sikt, expansionsåren, är svaret mer osäkert.

Länge dominerade krigsmakten och näralliggande verksamheter den offentliga sektorn och det är först från mitten av 1800-talet som statens civila utgifter börjar överstiga de militära. Sedan tidigare fanns i den offentliga sektorn bl.a. domstolsväsen, fängelser, skatteuppbörd, en central förvaltning och dess tentakler ute i landet, länsstyrelserna, och där fanns kyrkan och utbildningen, med en obligatorisk folkskola från 1842. Vid 1800-talets mitt började staten alltmer engagera sig även i utbyggnaden av infrastrukturen, bl.a. av järnvägarna och telegraf- och telefonnäten. Mot slutet av seklet utbyggdes parallellt i städerna bl.a. hamnar, gasverk, elverk, vattenverk och avloppsledningar. Under 1900-talet har bl.a. utbyggnaden av elkraften, radio- och tv-näten samt luftfarten varit föremål för statens intresse.

En välfärdspolitik i dagens mening fanns dock bara i mycket rudimentär form före 1900-talet, bl.a. var socknar och städer skyldiga att bedriva fattig-vård. Kring förra sekelskiftet började embryon till den moderna välfärds-staten att synas även om de sociala utgifterna ännu kring år 1920 var relativt små. Men under 30- och 40-talen ökade dessa utgifter kraftigt och det var då man började kunna skönja en välfärdsstat i vardande. Utbildning, vård och omsorg byggdes ut, med staten som reglerande och kommuner och lands-ting som producerande enheter, och olika socialförsäkringar tillskapades eller införlivades nu mer eller mindre i staten. Det senare gällde tidigare folkrörelsedrivna försäkringsverksamheter som a-kassor och sjukkassor. Ett viktigt drag i denna socialpolitik var en övergång från behovsprövade till generella tjänster och bidrag, t. ex. införandet av det allmänna barnbidraget som kom 1948. Under 50-talet kom ATP och under de följande expansions-decennierna fortsatte välfärdsstatens utbyggnad i rask takt. Men enligt Premfors handlade det sällan om helt nya åtaganden, utan mer om göra tjänsterna alltmer generella och mer generösa, främst inom allmän sjuk-vård, äldreomsorg och familjepolitik.

Expansionen på gick fram till början av 80-talet. Vid denna tid tycks det dock som om kulmen på den offentliga revolutionen, åtminstone tillsvidare, var nådd. Under resten av 80-talet minskade de offentliga utgifternas andel till under 60 procent, och staten minskade antalet anställda även om kommun-sektorn fortfar att nyanställa. Under krisåren på 90-talet ökade dock de samlade offentliga utgifterna åter; en ökning främst orsakad av att vissa utgifter, för bl.a. arbetslöshetsåtgärder och bankstöd, steg mer eller mindre automatiskt med 90-talskrisen. Som mest steg utgiftsandelens till över 70 procent år 1993. Därefter tycks det dock som de offentliga utgifternas andel åter har börjat minska.

Att den offentliga revolutionen har nått en kulmen och att vi kanske t.o.m. kan tala om en minskning av den offentliga sektorn accentueras av att antalet anställda i den offentliga sektorn, både i staten och kommunsektorn har minskat under 90-talet (Statskontoret 1997). I mitten av 90-talet sysselsatte staten knappt 200 000 personer vilket var betydligt mindre än under 80-talet. Omkring 30 000 av dessa hade sagts upp sedan 1990 (ibid, sidan 8), medan bolagiseringar - av vilka de stora affärsverken var viktigast - under 90-talet berörde nästan 100 000 personer, som nu alltså inte längre räknas som statsanställda, även om staten i de flesta fall fortsätter att äga de bolagiserade företagen. Hela den statliga företagssfären - företag där staten äger 50 procent eller mer - sysselsatte år 1995 ca 200 000 personer (Forssell 1998).

Kommuner och landsting sysselsatte omkring en miljon människor år 1995, vilket var en mindre minskning sedan år 1990 och ungefär samma antal som tio år tidigare

(Statskontoret a.a. sidan 30). Av denna miljon människor var cirka 200 000 anställda i landstingen och 800 000 i kommunerna (Wetterberg 1997). Av de senare arbetade 73 procent i vården, omsorgen och skolan. Att den offentliga sektorn är en viktig arbetsgivare för landets kvinnor illustreras av att kvinnorna utgjorde 80 procent av de anställda i kommunerna.

Hur fördelade sig de offentliga utgifterna efter rekordåren? Man brukar ofta dela in utgifterna i fyra slag: transfereringar, konsumtion, investeringar och räntor. I början av 90-talet bestod cirka hälften av utgifterna av transfereringar, direkta inkomstöverföringar till hushåll och företag, men hit räknas även interna transfereringar så som statsbidragen till kommunerna. Ungefär 40 procent av utgifterna gick till konsumtion och investeringar och ränte-utgifter tog resterande ca 10 procent (Pettersson och Söderlind 1993). Om vi undantar ränteutgifterna och de direkta transfereringarna till hushåll och företag - som ju bara i några fall berör offentliga myndigheter, exempelvis Riksförsäkringsverket vars uppgift bl.a. är att transferera pengarna till hus-hållen - hanterade de offentliga organisationerna vid denna tid med andra ord ungefär 30 procent av BNP. Det är med andra ord resurser i den storleks-ordningen som omsätts - konsumeras och investeras - av offentliga myndigheter och förvaltningar. Av dessa resurser uppgick statens konsumtion till mellan 7 och 8 procent av BNP år 1995 (Statskontoret 1997) - vilket faktiskt är en något lägre andel än genomsnittet för OECD - och investeringar till cirka 1 procent (Statskontoret a.a.), medan kommunerna omsatte cirka 13-14 procent och landstingen 6-7 procent av BNP samma år (Wetterberg 1997). En stor del av dessa resurser är lönekostnader - den offentliga förvaltningen bedriver i huvudsak arbetsintensiv tjänsteproduktion - och en stor del av de övriga resurserna går vidare till den privata sektorn i form av inköp av varor och tjänster. Större delen av resurserna förbrukas under året, men en mindre del investeras, det vill säga är avsedda att förbrukas över en längre tid.

Om nu kulmen i den offentliga revolutionen nåtts och det senare 90-talet t.o.m. medfört en viss minskning av den offentliga sektorn, innebär denna inbromsning även att de offentliga uppgifterna/åtagandena har minskat? Enligt Premfors finns det väldigt få tecken därpå, däremot kan man se tecken på att ambitionsnivån för de offentliga tjänsterna har minskat, att besparing-ar under 90-talet inte har minskat antalet åtaganden, men däremot i vissa fall sänkt kvaliteten och försämrat de ekonomiska villkoren, i form av högre avgifter och minskande subventioner. Premfors talar om "normalisering" - i förhållande till andra liknande länder - för att beskriva denna förändring (a.a.).

#### *Organiseringen av den offentliga sektorn*

Ett särdrag hos den svenska offentliga sektorn som vi redan nämnt är den höga andelen direkta transfereringar till hushåll och företag, varav en stor del utgörs av kollektiva försäkringar. Det gäller ATP, sjukförsäkringar, föräldraförsäkringar och a-kassa. Detta förhållande, som är resultatet av politiska överväganden och val, har länge ansetts vara en viktig del av "den svenska modellen". Socialförsäkringssektorn sysselsatte cirka 24 000 personer år 1996 (Statskontoret a.a. sidan 24).

Ett annat särdrag är de statliga myndigheternas relativa autonomi visavi regering och departement. De statliga myndigheterna styrs snarare med generella lagar och direktiv än

med direkta instruktioner i enskilda ärenden. Det senare brukar kallas "ministerstyre" och anses otillåten.

Ett tredje särdrag i den svenska "modellen" är den kommunala sektorns (inkl. landstingen) storlek och självständighet i förhållande till regering och riksdag. Om det sistnämnda förhållandet pågår dock en långvarig och oavslutad debatt. Frågan är hur mycket verklig självstyrelse det egentligen finns, och hur mycket av självstyrelsen egentligen är statligt styrd lokal verksamhet? Frågan diskuteras också i normativa termer: Hur mycket självstyrelse bör finnas? En diskussion liknande den om kommunernas självstyrelse finns också om de statliga myndigheternas självständiga ställning (Premfors, a.a., sidan 41 ff).

Om den kommunala sektorns stora betydelse som producent av offentliga tjänster råder dock ingen tvekan: Större delen av de offentliga tjänsterna produceras inom denna sektor, och kommuner och landsting handhar stora resurskrävande verksamheter som barnomsorg, skola, äldreomsorg, social-tjänst, vatten- och avlopp, renhållning, energi, men även mindre som bibliotek, fritidsverksamhet, hälsoskydd och brandförsvaret. En del av den kommunala sektorn, landstingen, har hand om det mesta av landets sjuk-vård, och handhar även en del andra regionalt omspännande verksamheter såsom t.ex. länstrafiken. De flesta av dessa verksamheter är sådana som tillväxte kraftigt under rekordåren.

Utbyggnaden av de kommunala förvaltningarna föregicks och åtföljdes av flera omgångar av kommunala sammanslagningar eller sammanläggningar, för att använda det begrepp som vid tiden i fråga var det gängse. När den offentliga revolutionen tog fart efter 1900-talets andra världskrig ansåg många, däribland regeringen, att kommunerna var alltför många, alltför små och alltför resurssvaga för att kunna sköta de ålägganden som staten, genom regering och riksdag, ville lägga på dem. Fram till början av 1970-talet gjordes därför ett stort antal kommunsammanläggningar i flera omgångar; sammanläggningar som reducerade antalet kommuner från cirka 2 500 före den första stora sammanläggningen år 1952 till de cirka 300 stora "välfärdskommuner"<sup>1</sup>, inkl. landstingen, som kvarstod efter den sista stora sammanläggningssvågen i början av 70-talet (Häggroth, S. m.fl. 1993). Dessa kommuner fick en storlek, bl.a. vad avser skatteunderlag och befolkningsstorlek, som räckte till för att de i allmänhet på egen hand skulle kunna bedriva dels sådan verksamhet som staten ålade dem samt dels sådana andra verksamheter som kommunerna självmant åtog sig under expansionens lopp.

Den tro på centralism och storskaleeffekter som kommunsammanläggningarna är ett uttryck för har senare mötts av kritik, och man kan se försöken med frikommuner i slutet av 70-talet och kundvalnämnds-reformen, den kanske största kommunala strukturförändringen under 80-talet<sup>2</sup>, som ett resultat av kritiken. Och Premfors hävdar, i den referens som jag återkommande hänvisat till här, att det åtminstone sedan rekordårens slutskede finns en stark decentraliseringsdynamik inom den offentliga sektorn, både i stat

---

<sup>1</sup>"Välfärdskommun" är Premfors uttryck, a.a., sid.46.

<sup>2</sup>Här kan noteras att Stockholm följde efter först tio år senare.

och kommuner, och att man, även om det inte handlar om en rätlinjig process, från det sena 90-talets utsiktspunkt inte kan se något slut på denna (a.a., sidan 46).

Om kommuner och landsting i stort sett behållit sina åtaganden under 90-talets inbromsning kan man inte säga riktigt detsamma om staten. Statsförvaltningens uppgifter har under 90-talet i allt högre grad blivit den s.k. nattväktarstatens. Viktigaste skälet till detta är de omfattande bolagiser-ingarna under 90-talet som ju lyfte ut cirka 100 000 personer ur statsförvaltningen. Kvar i direkt statlig regi är sådana verksamheter som brukar räknas till statens kärnverksamheter: samhällsskydd och rättsskipning - i huvudsak polis, domstolar, kriminalvård och kronofogderiet - försvaret och s.k. allmänna tjänster - till vilka hör bl.a. skatteindrivning, tullen, läns-styrelsernas verksamhet, utrikesförvaltningen samt riksdagens och regeringens förvaltningsorgan. I dessa verksamheter sysselsattes drygt hälften av statens knappt 200 000 anställda år 1996 (Statskontoret a.a.). De andra stora verksamhetsområdena var näringslivetstjänster - som omfattar sådana verksamheter som sorterar under i huvudsak kommunikations-, arbetsmarknads-, jordbruks- samt näringsdepartementen - samt utbildning - i huvudsak högskolorna. Övriga statlig verksamhet, som rörde bostäder, samhällsplanering, kultur, vård och omsorg sysselsatte cirka 5 procent av de statsanställda.

Förutom de särdrag som nämnts ovan bör ytterligare ett drag hos den svenska offentliga sektorn nämnas här, nämligen den stora andelen egen produktion av offentliga tjänster, i synnerhet inom de s.k. "mjuka" sektorer som mer än andra brukar förknippas med välfärdsstaten, det vill säga skola, omsorg, sjukvård och socialvård. Det betyder att när åtagandena har blivit större har de åtföljts av en utbyggnad av de organisationer som handhaft dessa åtaganden. Den offentliga revolutionen har därför allra mest kommit att prägla de myndigheter och förvaltningsorganisationer som handhaft de mjuka verksamheterna, det vill säga främst de kommunala organisationerna. Som nämntes ovan tar i mitten av 90-talet omsorg, vård och skola nästan tre fjärdedelar av kommunernas resurser.

*Den offentliga revolutionen var en kommunal revolution*

Den offentliga sektorn expanderade våldsamt under 1960- och 70-talen - "den offentliga revolutionen" - men tillväxten har därefter avstannat och tycks nu ha stabiliserats på 60-70 procent av BNP (mätt som andel utgifter av BNP). Ungefär hälften av de offentliga utgifterna utgörs av transfereringar, varav merparten går direkt till hushåll i form av socialförsäkringar, medan återstoden, drygt 30 procent av BNP, omsätts av de offentliga organisationerna. Eftersom mer än två tredjedelar av dessa resurser omsätts i den kommunala sektorn skulle vi kunna tala om en kommunal snarare än om en offentlig revolution, eller kanske än mer korrekt, om en kommunal och socialförsäkringsrevolution. Det var ju i synnerhet dessa delar av den offentliga sektorn som expanderade under rekordåren på 1960- och 70-talen.

Den egentliga statens mer blygsamma roll, åtminstone om man enbart ser till dess storlek, understryks av att den under 90-talet har minskat i omfattning, huvudsakligen beroende på en omfattande bolagisering av statliga företag, medan kommunsektorn har ungefär samma storlek vid slutet av 90-talet som tio år tidigare (mätt i antal sysselsatta). Med andra

ord tycks ett bestående resultat av den offentliga revolutionen förbli en stor och betydelsefull kommunal sektor.

### **Den offentliga revolutionen övergår i reformation**

Fram till slutet av 80-talet var den organisatoriska form för offentlig verksamhet som varit den vanliga, myndigheten och förvaltningen, sällan ifrågasatt. När den offentliga sektorns organisationer under rekordåren byggdes var det i allmänhet självklart för beslutsfattarna att antingen bygga på redan existerande myndigheter och förvaltningar eller, om man bildade nya organisationer, ge dessa denna etablerade form.

Den nutida myndigheten/förvaltningen var, åtminstone fram till 90-talet, exempel på den klassiska byråkrati som Weber beskrev vid det förra sekelskiftet. Den karaktäriseras bl.a. av formella regler och procedurer, av långt driven arbetsdelning och specialisering, av tydliga hierarkiska förhållanden, av procedurer för övervakning och kontroll (Raadschelders 1998). Man kan till detta lägga bl.a. en betoning av standardisering och lika behandling av ärenden, samt av en speciell moral, ett ämbetsmannasethos (Lundqvist 1998), som sätter allmänhetens och huvudmannens intressen främst. Resursfördelningen i denna typ av organisation skedde och sker normalt genom budgeten. Det kan tilläggas att många av byråkratins kännetecken inte bara präglar offentliga förvaltningar, även stora privata företag har starka byråkratiska inslag.

Från slutet av 80-talet började dock denna typ av myndighet/förvaltning baserad på byråkratiska principer att ifrågasättas alltmer och under 90-talet har ifrågasättandet av myndigheten/förvaltningen lett till ett idogt experimenterande med den offentliga sektorns organisatoriska former (Jacobsson 1994). Argumenten för dessa experiment har varit flera men att har dominerat: Den offentliga sektorn måste effektiviseras.

Viktiga drag i de organisationsexperiment som förekommit bland den offentliga sektorns organisationer under 90-talet är bl.a. en övergång från anslagsfinansiering till intäktfinansiering, från monopolinnehav till konkurrensförhållanden, från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, och från en syn på verksamhetens avnämare som medborgare, invånare eller för den skull brukare, till en syn på dem som kunder. Strukturellt kännetecknas organisationsexperimenten bl.a. av införande av resultat-enheter, utläggning på entreprenader och kontraktstyrning, bolagisering, införande av internpriser, beställarutförarmodell och s.k. kundvals-system. Förändringarna har åtföljts av ökad betoning på prestationsmätningar och krav på prestationsmätningar och revisioner. Gemensamt för dessa förändringar är en övergång från en styrning genom instruktioner och regler till en styrning genom ekonomiska incitament. I stället för den traditionella byråkratins fokusering på juridiken, på standardisering och likabehandling av ärenden, och där juristerna är nyckelprofessionen, flyttas fokus till ekonomin och effektiviteten, varunder ekonomerna blir en ny nyckelprofession. Kännetecknande för alla dessa element är att de i allmänhet härrör från den s.k. privata sektorn, från marknaden och från företagen. Jag ser därför denna typ av förändringsidéer som uttryck för *marknads-reformer* vars resultat vi mot slutet av detta decennium ser som en pågående *offentlig reformation*, som en reorganisering av den offentliga sektorns organisationer i helt eller delvis nya institutionella former.

## Det finns flera typer av marknadsreformer

Marknadsreformerna går olika långt och involverar olika aspekter av den förvaltningsorganisationen. En första kategori av idéer rör den offentliga verksamhetens gränser: Vad ska göras av de offentliga förvaltningarna och vad ska göras av andra organisationer? Verksamheter som bedrivits i förvaltningsform kan läggas ut på entreprenad hos andra företag, eller så kan förvaltningen bolagiseras, knoppas av, säljas ut och privatiseras. Vari- genom den fortsatta verksamheten kommer att bedrivas i företagsform. Alla dessa varianter innebär att verksamheter som tidigare bedrivits inom ramen för offentliga förvaltningsorganisationer *läggs ut* på utomstående organisa- tioner, även om dessa kan fortsatt ha en offentlig huvudman. Relationerna mellan förvaltning och leverantörer präglas därvid av marknadsutbyten, där förvaltningen är inköpare och beställare och entreprenören producent och säljare.

Andra marknadsreformer rör den interna organisationen som *ekonomi-seras* genom införandet av fler marknadsrelationer och genom tydligare mätning och kvantifiering av resursflöden. Till marknadsreformerna hör sådana som innefattar en övergång från anslagsfinansiering till intäkts-finansiering, och som därigenom sätter ekonomiska styrmedel före regler och politiska preferenser. Emellertid kommer verksamheterna fortfarande att bedrivas i förvaltningsform, som en del av den offentliga förvaltningen.

En radikal variant av dessa idéer är beställar-utförarmodellen, som är ett försök att införa affärsmässiga relationer mellan en del av organisationen, den producerande, och en annan del, den beställande. Denna variant av beställar-utförarmodellen, som innebär skapandet av ett slags intern marknad, rör sig fortfarande inom förvaltningsformen, men den öppnar för framtida bolagisering, avknoppning, eller försäljning av den producerande organisationen och därmed dess omvandling till företag, och för en mer marknadslig situation där även andra företag kan komma in med anbud på verksamheten och på så sätt öka konkurrensen.

Vanligare än beställar-utförarmodellen är resultatenheter, som innebär att man avgränsar enheter och räknar på dess intäkter och kostnader. Det finns även försök med balansräkning enheter, där man också räknar med enheternas tillgångar och skulder. I alla slag av ekonomiseringsförsök är det nödvändigt att mycket tydligare än tidigare dra gränser kring olika enheter, eftersom transaktioner mäts vid gränserna, och denna mätning är nödvän- dig om man ska kunna bedriva ekonomistyrning. Därmed säger man också , explicit eller implicit, åt de olika enheterna att främst värna om sina egna intressen och tänka mindre på helheten.

Även *styrmetoder* som mål- och resultatstyrning kan räknas till denna "inre" marknadsreformer. Mål- och resultatstyrning kan innebära olika saker. Men gemensamt är att övergripande mål utformas för hela verksamheten, och att dessa sedan "bryts" ner till mätbara och kvantifierbara mål på lägre nivåer. Därefter ska man systematiskt följa upp och utvärdera i vilken mån målen uppnås. Det är denna uppföljning som i detta samman- hang kallas resultatstyrning. Visserligen implicerar målstyrning, till skillnad från de andra här nämnda metoderna och modellerna, inte nödvändigtvis idéer om att införa fler



marknadsutbyten, men likheten med andra företags-seringsidéer, som t.ex. BU-modellen, är att även målstyrning bygger på idé en att mål kan skiljas från verksamheten, vilket för förvaltningarna kan betyda att politiken skiljs från verksamheten eftersom politiken bör begränsas till att, som det heter, sätta de övergripande målen för att sedan utvärdera de uppnådda resultaten. Det är huvudsakligen i denna mening som målstyrning bör uppfattas som ett uttryck för marknadsreformer. Ett annat, historiskt, skäl är att målstyrning ("management by objectives") i likhet med de flesta andra metoder nämns här härrör från eller är inspirerade av det privata näringslivet (Rombach 1991). Målstyrning som metod verkar dock vara så flexibel och ospecificerad (ibid) att den är förenlig med flera, kanske alla, organisationsformer.

En tredje kategori av idéer rör synen på den offentliga verksamhetens *avnämare* och på förhållandet mellan dessa och den offentliga förvaltningen. I den offentliga sektorn riktas i synnerhet den kommunala verksamheten, på ett eller annat sätt, mot medborgarna och andra invånare i kommunen. Normalt har verksamhetens art, omfattning etc. bestämts genom det politiska systemet, i riksdagen, fullmäktige, kommunstyrelsen etc., och verksamheten har finansierats genom skatter. Den formella vägen för medborgarna att påverka verksamheten har gått genom partierna och de allmänna valen. Informellt har de naturligtvis kunnat påverka även på andra sätt, t ex genom direktkontakt med politiker och tjänstemän, eller genom att samla opinion i olika frågor. Marknadsreformerna på detta område kommer till uttryck i förändrad syn på relationen mellan medborgarna och förvaltningarna som i stället för att vara politisk, alltså en relation mellan det offentliga och dess medborgare, förvandlas till en marknadsrelation, till en relation mellan en producent och försäljare och dennes kunder. Verksamhetens anslagsfinansiering ersätts av kundfinansiering.

### Sammanställning av olika varianter av marknadsreformer i den offentliga sektorn

#### Utläggning av verksamheter:

Entreprenader

Avknoppning

Bolagisering

Privatisering

#### Inre ekonomisering:

Ekonomistyrning

Internprissättning/ betalt

efter prestation

Resultatenheter

Beställar-utförarorganisation

Mål- och resultatstyrning

## Marknadsreformer gentemot avnämarna:

användning av

Ökad och differentierad

avgifter

Kundvalssystem

Gentemot avnämarna innebär marknadsreformer att den offentliga förvaltningen gentemot medborgarna börjar uppträda såsom ett säljande företag gentemot köpande kunder, samtidigt som förvaltningen fortfarande till övervägande del fortsätter att finansieras via skatter. De konkreta förslagen på detta område handlar främst om två saker. Dels en gammal beprövad: att utöka och/eller differentiera användningen av avgifter för olika offentliga tjänster. Dels en ny: att tilldela invånarna checker, vouchers eller "pengar" som kan lösas in i olika verksamheter, det gäller i synnerhet utbildning och omsorgsverksamhet. Denna idé kallas ofta kundvalssystem. Genom att förvandla medborgarna till kunder är tanken att valfriheten ska öka och förvaltningarna bli mer lyhörda för medborgarnas/kundernas önskemål. I sammanställningen ges exempel på olika slag av marknads-reformer.

### **Marknadsreformernas omfattning**

Vilken utbredning och omfattning har då marknadsreformerna i den offentliga sektorn? För statsförvaltningen är det tydligaste exemplet den fullkomliga våg av bolagiseringar som genomförts under 90-talet och som överfört dels ett betydande antal myndigheter eller myndighetsdelar och dels de flesta av affärsverken i bolagsform (Mattsson och Forssell 1998). Det största kvarvarande affärsverket är nu SJ och även för detta kan bolagisering vara en tidsfråga. Numerärt har bolagiseringarna berört omkring en tredje-del av de statsanställda. Men även för vissa myndigheter har konkurrens-utsättningen ökat genom avregleringar. sådana avregleringar har exempel-vis skett för elmarknaden och arbetsmarknaden.

Mål- och resultatstyrning är vid mitten av 90-talet i princip införd praxis i hela statsförvaltningen, men även olika slag av ekonomistyrning har införts i allt högre grad, och den ökade betydelse som tillmäts ekonomistyrning markerades på ett mycket tydligt sätt i och med bildandet av ett nytt ekonomistyrningsverk år 1998. Kostnadsredovisning, produktivitets-mätningar, resultatmätt, internprissättning samt uppdrags- och avgiftsfinansiering, beställar-utförarorganisering har också blivit vanligare, men en studie av 230 myndigheters årsredovisningar visade bl.a. att 40 procent av myndigheterna ännu vid 90-talets mitt inte redovisade produktivitets- eller styckkostnads-mätt (Statskontoret a.a.).

Landstingen ska här beröras mycket kort. Vanliga slag av marknads-reformer, så som de har beskrivits ovan, har varit bolagiseringar, som ökade från slutet av 80-talet, och beställar-utförarorganisation som ungefär hälften av landstingen har infört, vilket är en betydligt större än andel än hos både stat och kommuner. Montin, som uppgifterna om landstingen hämtats från, menar att "flertalet landsting har slagit in på en inriktning från traditionell anslagsstyrning mot mer marknadsorienterad prestationsstyrning" (Montin

1997). Det kan tilläggas att man i sjukvården under 90-talet har arbetat mycket med olika slags prestationsmått, så som DRG (diagnos-relaterade grupper) och med att utveckla ekonomistyrningen.

Kommunerna som med alla mått utgör huvudparten av den offentliga sektorn har på många olika sätt påverkats av marknadsreformer. Två omfattande enkätundersökningar av förändringar bland kommunerna gjordes i mitten av 90-talet av två studenter vid förvaltningshögskolan i Göteborg (Johansson och Johnsson 1994 resp. 1995). Trots att dessa undersökningar hör till de mer grundliga bland dem jag sett bör det påpekas att alla mätningar av organisationsförändringar av olika skäl är osäkra. Ett exempel är uppskattningen av antalet kommuner som införde BU-modellen. Enligt Johansson och Johnsson hade som mest 32 kommuner infört en heltäckande beställar-utförarmodell, medan Montin uppgav antalet till 40 för år 1992 (a.a.). Håkansson ökade på ännu mer. Enligt honom hade närmare 30 procent av kommunerna infört BU-modell år 1994, vilket innebär över 80 kommuner (a.a.). Trots denna osäkerhet i de kvantitativa uppskattningarna menar jag att man ändå kan slå fast att såväl införandet av mer köp-säljrelationer gentemot producenter och avnämare, och intern ekonomisering har ökat under 90-talets första hälft. Enligt Johansson och Johnsson var målstyrning, resultatenheter (i minst 200 kommuner) och bolagisering de uttryck för marknadsreformer som hade störst genomslag (1994), och i en undersökning som vi genomförde visade att även utläggningen på andra producenter (entreprenader) ökade och blev till skillnad mot tidigare även vanliga i "mjuk" verksamhet, i vård, omsorg och skolor (Forssell 1994). Montin bekräftade i en sammanfattning av utvecklingen denna bild (Montin a.a., tabell 1).

### **En offentlig reformation?**

Enligt Raadschelders (1998, sidan 249) uppstod en klart avskild offentlig sektor först under 1800-talet. Innan dess fanns ingen tydlig gräns mellan offentligt och privat. Ett svenskt exempel på hur oklara dessa gränser var är synen på de år 1862 tillkomna moderna kommunerna och landstingen. Idag råder fullständig enighet om att dessa är delar av den offentliga sektorn men vid tillkomsten var detta inte alls självklart. De fanns sådana som menade att de snarare var enskilda, privata organisationer (Nilsson 1994). Under detta formerande skede inte bara avgränsades en offentlig sektor, det var också då som moderna förvaltningsorganisationer baserade på byråkratiska principer bildades, först i den egentliga staten och de större städerna och, för Sveriges del, först långt in på 1900-talet i landsbygdskommunerna.

Men det har aldrig gjorts någon slutgiltig och definitiv gränsdragning mellan offentlig och privat sektor. Det fanns ett gränsområde dem emellan, som vid vissa perioder har ansetts vara privat domän och vid andra offentlig. Idéers resor mellan sektorer går inte att stoppa, och det finns också alltid ett praktiskt utbyte av pengar, människor, varor och tjänster mellan dem. Exempelvis är entreprenader inget nytt. Tvärtom inte bara sköttes utan ägdes tidigare många s.k. tekniska verksamheter i städerna av privata företag, och dessa verksamheter blev kommunala genom en omfattande kommunalisering från 1800-talet och under 1900-talets första hälft. På liknande sätt förekom också förstatliganden, t.ex. av järnvägar, under samma period. Men den uppdelning mellan privat och offentlig sektor som var gjord när den offentliga revolutionen inleddes på allvar kvarstod. För, som

Premfors (a.a.) påpekat, ökade de offentliga åtagandena inte särskilt mycket i omfattning under denna period, det var snarare så att de blev generösare och kom att omfatta allt fler. Ser man den pågående omvandlingen i detta längre perspektiv kan man naturligtvis uppfatta den som en ny gränsjustering mellan privat och offentlig sektor; den privata sektorn övertar uppgifter från den offentliga även om finansieringen fortfar att vara skattebaserad. Och det är i hög grad om denna fråga som diskussionen om privatisering, inte minst i de angloamerikanska länderna, har rört sig (se t.ex. Donahue 1992).

Det är dock inte endast detta gränsområde mellan privat och offentlig sektor - vem som ska göra vad - som jag vill fästa uppmärksamheten på. Jag vill även peka på de inre organisatoriska förändringarna - hur den offentliga bedriver sin egen verksamhet. Även på detta område går det att hävda att nyheterna är få; vissa menar exempelvis att målstyrning är förvillande lik den programbudgetering som prövades i staten på tidigt 70-tal. Jag vill dock påstå att det kvalitativt nya i den pågående omvandlingen är att för första gången sedan Webers byråkratimodell blev idealet för den moderna förvaltningsorganisationen så ifrågasätts denna form för organisering nu på allvar, både i den allmänna diskussionen och i praktiken, genom ett flitigt experimenterande.

Visar då den bild av marknadsreformernas utbredning som vi presenterat att en offentlig reformation pågår, som jag tror, eller har den offentliga sektorn just avslutat en period av reformer som såväl Håkansson som Brorström och Rombach hävdar? Egentligen är det två frågor vi talar om: Pågår förändringar eller har de avstannat, och är förändringarna stora eller är bara krusningar på ytan?

För att börja med den andra frågan innebär ingen av alla dessa enskilda förändringar, exempelvis beställar-utförarmodeller i landstingen, kundvals-system i kommunerna, resultatstyrning i staten, att de organisationer där de införs omvandlas till något kvalitativt annorlunda - de förändras men omvandlas inte. Ser man dessa förändringar var och en för sig innebär de, med några få undantag, exempelvis bolagiseringsvägen i staten, förändringar på marginalen. Men ser man dem så som görs här, som uttryck för en bred rörelse med många olika uttryck som alla rör sig i en och samma riktning, kommer saken i ett annat läge. Då framträder i stället bilden av en offentlig reformation. Det är dock viktigt att betona att det handlar om en tendens. Ännu är grundformen för offentlig organisation den byråkratiska förvaltningen, men ovanpå och till denna läggs under 90-talet företags- och marknadsformer av organisation och styrning. Det är alla dessa förändringar sammantagna som leder till slutsatsen att det vi ser pågå i den offentliga sektorn är en reformationsprocess.

Pågår förändringarna eller har de avstannat? Jag har inga systematiska empiriska data som pekar åt vare sig det ena eller andra hållet för det sena 90-talet. Min tes grundar sig härvidlag mer på extrapolering av utvecklingen under det tidiga 90-talet och på den institutionella logik som jag menar råder och som vi har skrivit om i andra sammanhang (Jansson och Forssell 1995, Forssell och Jansson 1996). Kort uttryckt innebär denna att marknads-reformer kommer att uppfattas som självklara lösningar när problem och mål diskuteras i termer av ekonomisk effektivitet, och eftersom jag inte ser några tecken på att dessa problem och mål börjar ersättas av andra i den allmänna diskussionen finns det heller inte skäl att tro att marknads-reformernas tid är förbi.

Vår tes grundar sig dock inte bara på denna teori. Det finns även enstaka observationer som pekar i samma riktning. Ta beställar-utförarmodellen som exempel. Inom ramen för ett forskningsprojekt om beställar-utförarmodellens förlorade popularitet visade Nils-Are Johnsplass att beställar-utförarmodellen hade en kort period av popularitet bland kommunerna (Johnsplass 1998). Popularitetstoppen nåddes i början av 90-talet då ett mindre antal kommuner hade infört modellen. Därefter har några kommuner avvecklat modellen medan inga nya kommuner, såvitt jag vet, har infört den. (Håkanssons (1997) siffror tyder dock på annat).

Visar Johnsplass studie att marknadsidéen var död? Inte nödvändigtvis. I en annan studie inom samma projekt beskrev Anne Perho (1997) BU-modellens införande och avveckling i Täby kommun. I Täby avvecklades BU-modellen därför att den alltför mycket krockade med politiken, men samtidigt införde man en annan marknadsreform, kundvalsmodell, och fortsatte tala med entusiasm om konkurrens och andra marknadselement. Och visserligen förlorade BU-modellen sin popularitet bland kommunerna men samtidigt levde den, som nämnts, vidare bland landstingen och fortsatte spridas i staten. Ser man BU-modellen som en avskild reform, obesläktad med andra reformer, kan man endast konstatera att den förmodligen är "död" bland kommunerna. Men vi kan inte ta dess kommunala död som tecken på en allmän förändringsobenägenhet, och framför allt vore det ett misstag att se BU-modellens förlorade popularitet bland kommunerna som bevis för att marknadsidéen tappat sin attraktions-kraft i den offentliga sektorn.

Vad som ytterligare talar för att marknadsreformerna fortsätter är att de inte är något isolerat svenskt fenomen (se t.ex. Olson m.fl. 1998). I den anglo-amerikanska världen som var tidigt ute har det bl.a. talats om "*new public management*" (se t.ex. Hood 1995) och om *privatisering* (se t.ex. Donahue 1992) för att beteckna det slag av förändringar som det handlat om, och länder som Storbritannien och Nya Zeeland har framhävts som exempel på lyckad marknadsreformering. Internationella organ som OECDs PUMA-kommitté propagerar för marknadsreformering (Furusten och Lerdell 1998) och för internationella ratinginstitut spelar offentliga låntagares grad av marknadsreformering stor roll vid deras betygssättning. Det finns alltså en stark internationell trend mot marknadsreformering, och i de länder som kommit längst, såsom Nya Zeeland, handlar det definitivt inte om marginella förändringar utan om kraftiga omdaningar av hela ekonomin inklusive den offentliga sektorn med omfattande bolagiseringar och privatiseringar, och omfattande ekonomisering av och konkurrens-utsättning av de flesta verksamheter, inklusive policyutformning (se t.ex. Boston 1998, Kelsey 1997 eller Hazeldine 1998).

Det som ger kritiken mot den offentliga sektorn och dess traditionella organisationsformer dess styrka är kanske främst dess vetenskapliga grund. Argumenten är av många olika slag, men jag vill särskilt peka på den s.k. nyliberala strömning som sedan slutet av 1970-talet har fört en enveten kamp mot välfärdsstaten och den offentliga sektorn. Denna strömning har satt starka spår i den offentliga politiska och ekonomiska debatten, först med kraft i USA och Storbritannien och efter det kalla krigets slut i hela den övriga världen. Och nyliberalismen är inte vilken politisk ideologi som helst. Genom att ytterst basera sina argument på den nyklassiska national-ekonomiska doktrin, som med förgrundsfigurer som Hayek och Friedman, har fått ett starkt uppsving i den nationalekonomiska diskussionen under denna tid (Hugemark 1994), lånar de nyliberala idéerna av den legitimitet som vetenskapen ger. Jag menar att just denna koppling till en

vetenskaplig doktrin - till kunskap och sanning - ger den nyliberala kritiken mot den offentliga sektorn och dess organisatoriska former en säreget stark ställning. Nyliberalismen kan genom sin koppling till vetenskapen framträda med anspråk på att inneha de rationella och förnuftiga, ja t.o.m. de enda riktiga idéerna, ungefär på samma sätt som 60- och 70-talens vänsterväg kunde basera sina anspråk på sanning på marxismen. Och även om den nyliberala vägen kan ha nått sin kulmen, vilket vissa har hävdat (se t.ex. Bengtsson och Wirtén 1998), har delar av dess idéarv nu hunnit avideologiseras och inkorporerats i det allmänna tankegodset. Marknadsreformer ses inte längre som uttryck för en extrem nyliberalism, utan som naturliga och rationella organisationslösningar för effektivare produktion.

## Referenser

- Bengtsson, H. och Wirtén, P. 1999, Någotting har hänt med den svenska högern. *Arena*, Nr 1, februari 1999 sid. 10-15.
- Boston, J., 1998 (1996), *Public management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brorström, B. och Rombach, B., 1996, Lugnet efter stormen - om storslagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner. *Økonomistyring & Informatik* 12. årgång, Nr 2 oktober, sid. 111-125.
- Donahue, J. D., 1992, *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.
- Forsell, A., 1994, Företagisering av kommuner, Jacobsson, B. (red.) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forsell, A., 1998, Statens företag - mellan politik och marknad, Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forsell, A. och Jansson, D., 1996, The Logic of Organizational Transformation: On the Conversion of Non-Business Organizations, Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Furusten, S. och Lerdell, D., 1998, Managementisering av förvaltning, Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Hazeldine, T., 1998, *Taking New Zealand seriously. The Economics of Decency*. Auckland, NZ: Harper Collins Publishers.
- Hood, C., 1995, The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 No. 2/3 sid. 93-109.
- Hugemark, A., 1994, *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv Förlag.
- Håkansson, A., 1997, Systemskiftet som kom av sig. Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner. *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol.1, Nr 1 sid. 41-52.
- Häggroth, S. m.fl. 1993, *Kommuner och landsting. En grundbok*. Stockholm: Norstedts Juridik.

- Jacobsson, B. (red.), 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jansson, D. och Forssell, A., 1995, Ord som fångslar: Om kommunernas företagisering, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 98, 3, sid 346-361.
- Johansson, P. och Johnsson, M., 1994, *Är kommunerna slavar under modetrenderna?*. Göteborg: Examensarbete ht 1994, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Johansson, P. och Johnsson, M., 1995, *Kommunernas sökande i reformernas labyrint*. Göteborg: Examensarbete vt 1995, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Johnsplass, N.-A., 1998, *Bestiller-utførermodellens vekst og fall. En empirisk studie av KommunAktuellt*. Stockholm: Scores rapportserie 1998:1.
- Kelsey, J., 1997, *The New Zealand experiment*. Auckland: Auckland University Press.
- Lundqvist, L., 1998, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattsson, S. och Forssell, A., 1998, Med konkurrensutsättning som ledstjärna. Statligt företagande på 90-talet, Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Montin, S., 1997, New public management på svenska. *Politica* 29, Nr 3.
- Nilsson, T., 1994, *Elitens svängrum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Olson, O., Guthrie, J. och Humphrey, C. (red.), 1998, *Global warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Perho, A., 1997, *Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun*. Stockholm: Scores rapportserie 1997:1.
- Pettersson, O. och Söderlind, D., 1993, *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Premfors, R., 1998, Den komplexa staten, Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag .
- Raadschelders, J., 1998, *Handbook of administrative history*. New Brunswick, NJ: Transaction publishers.
- Rombach, B., 1991, *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Statskontoret, 1997, *Staten i omvandling 1997*. Stockholm: Statskontoret.
- Tarschys, D., 1978, *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Kontenta/Liber Förlag.



Wetterberg, G., 1997, *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.