

Den offentliga sektorn

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Bilaga 26 till LU90

Den offentliga sektorn



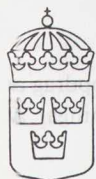
Bilaga 26 till LU90

Refid

Occ

Sou

1990:14



Finansdepartementet
Stockholm 1990

Den offentliga sektorn

Stefan Fölster

Bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.



Förord

Långtidsutredningen 1990 utarbetas inom finansdepartementets strukturpolitiska enhet. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Föreliggande bilaga har utarbetats av fil.dr. Stefan Fölster.

Den offentliga sektorn utgör i dag en stor del av den svenska ekonomin. Den har därmed betydande effekter på den ekonomiska utvecklingen. Finansieringen av de offentliga utgifterna påverkar ekonomins funktions-sätt. Samtidigt spelar de offentliga transfereringssystemen och den verksamhet som bedrivs av stat, kommuner och landsting stor roll både för människors välfärd och för den ekonomiska utvecklingen.

I denna bilaga till Långtidsutredningen 1990 belyses den offentliga sektorns omfattning och utveckling. De mål som satts upp för verksamheten analyseras liksom de medel som används. Författaren diskuterar olika sätt att organisera den verksamhet som i dag sker inom den offentliga sektorn och lämnar därutöver konkreta förslag på åtgärder inom fyra olika områden nämligen; skolan, barnomsorgen, sjukvården och de inkomstomfördelande transfereringarna.

Ansaret för långtidsutredningens bilagor och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare. Av huvudrapporten framgår hur bilagorna använts i utredningens arbete.

Stockholm i november 1990

Lars Heikensten
Finansråd

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och syfte	7
1.1	Inledning	7
1.2	Problemen	7
1.3	Syfte	10
2	Den offentliga sektorns utveckling	13
2.1	Inledning	13
2.1	En internationell jämförelse	13
2.2	Varför växte den offentliga sektorn?	16
2.3	1980-talets åtstramning	23
2.4	Den offentliga sektorns omfattning i framtiden	25
3	Mål och medel	27
3.1	Inledning	27
3.2	Målen	27
3.3	Har vi de bästa medlen?	32
4	Organisationsformer	39
4.1	Inledning	39
4.2	Konsekvensansvar	39
4.3	Reglering, offentlig finansiering, eller produktion i offentlig regi	43
4.4	Kontraktsformer och konkurrens	47
4.5	Statlig styrning av myndigheter och kommuner	56
4.6	Fördelningspolitikens effektivitet	61
5	Fyra exempel	65
5.1	Inledning	65
5.2	Skolan	65
5.3	Sjukvården	69
5.4	Barnomsorgen	75
5.5	Inkomstomfördelande transfereringar	78
6	Sammanfattning och rekommendationer	83
	Litteratur	85

1 Bakgrund och syfte

1.1 Inledning

Den offentliga sektorn sysselsätter en tredjedel av den arbetande befolkningen, den producerar 20 % av den registrerade bruttonationalprodukten, och dess totala resursförbrukning tar 27 % av BNP i anspråk. Den fördelar ytterligare 30 % av BNP i form av transfereringar. Dessutom står den för ett regelverk och samordningsfunktioner som bestämmer livsvillkoren för det privata näringslivet och för enskilda.

Den offentliga sektorn omfattar en mångfald institutioner och organ med varierande uppgifter och organisationsformer. Förutom riksdagen och regeringskansliet finns närmare 400 statliga myndigheter. Var och en av de sammanlagt 307 kommunerna och landstingskommunerna omfattar tiotals nämnder, styrelser och förvaltningsavdelningar som i sin tur styr tusentals sjukhus, skolor, daghem, bolag för elverk, vattenförsörjning, renhållning m. m.

Mångfalden gör att det finns få enkla sanningar om den offentliga sektorn. Ändå finns det gemensamma drag för offentlig verksamhet som ofta skiljer den från privat. Den är underställd ett demokratiskt valt styrorgan. Ofta har den inte vinstmaximering som mål utan samhällseliga värden. Den är sällan konkurrensutsatt. I många fall har den en övervakningsfunktion som kan utövas med tvång.

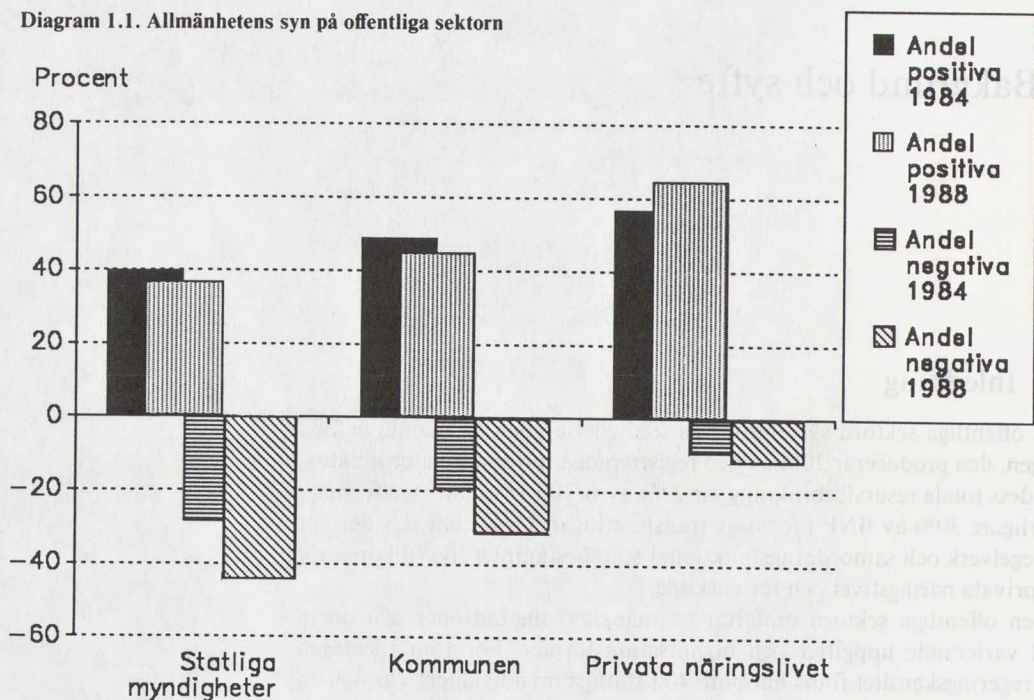
De speciella villkor som gäller för den offentliga sektorn skapar emellertid också särskilda problem.

1.2 Problemen

Ett tillstånd uppfattas som problematiskt när det finns ett glapp mellan förväntningar och faktiska förhållanden. Skall man tro på opinionsundersökningar som har genomförts de senaste åren finns ett sådant glapp och i en omfattning att man kan tala om en förtroendekris för den offentliga sektorn. En undersökning beställd av SIPU (Statens institut för personalutveckling) visar till exempel att allmänheten har en reserverad inställning till åtminstone delar av den offentliga sektorn (se diagram 1.1.). Den negativa inställningen till statliga myndigheter är markant starkare än till det privata näringslivet. Den blir dessutom mer negativ med åren.

Sådana siffror måste naturligtvis tolkas med försiktighet. Det kan tänkas att den myndighetsfunktion som offentlig verksamhet ofta utövar i sig skapar en negativ inställning oavsett hur väl verksamheten fungerar.

Diagram 1.1. Allmänhetens syn på offentliga sektorn



Källa: SIPU.

Förtroendegapet bekräftas också av andra undersökningar som ger de tillfrågade möjlighet att välja mellan realistiska alternativ. Ett exempel är en Sifo undersökning (SIFO, 1988) där slumpmässigt utvalda personer tillfrågades om de ansåg att det är bra med privata företag inom vården och barnomsorgen. Tabell 1.1. visar att stödet för enbart offentlig vård och barnomsorg är svagt. Flera andra undersökningar pekar på liknande resultat.¹

Den negativa inställningen till offentlig verksamhet som undersökningarna visar gäller inte nödvändigtvis omfattningen av de tjänster som produceras eller finansieras offentligt. Flera undersökningar (t.ex. Hadenius, 1986) visar till exempel att de flesta svenskar är nöjda med den rådande nivån på de offentliga utgifterna eller vill ha ökade resurser även om detta innebär mindre privata konsumtionsmöjligheter.

Tabell 1.1. "Anser du att det är bra med privata företag inom vården och barnomsorgen?"

Bra med privata företag	63%
Enbart bra med privata företag inom vården	1%
Enbart bra med privata företag inom barnomsorgen	3%
Dåligt med privata företag	20%
Tveksam, vet ej	12%

Källa: Sifo, 1988.

¹ Till exempel SCB (1987: 84), SCB, Holmber och Gilljam (1987: 27), Sifo (1987: 81, 1987: 84, 1987: 9, 1985: 100, 1988: 26).

Missnöjet verkar snarare röra den offentliga verksamhetens prestationer. Tabell 1.1. uttrycker också bristande tilltro till den offentliga sektorns förmåga att bedriva vissa verksamheter i egen regi. Det kan tänkas att det offentliga organisationssättet bedöms skapa ett antal problem.

Ett av de mest uppmärksammade problemen är de köer som idag finns till vissa offentliga tjänster. Köerna är inte bara irriterande för den som drabbas. De skapar också orättvisor och minskar därför förtroendet för det generella välfärdssystemet. Resursstarka personer kan undkomma köerna genom att t. ex. köpa privat sjukvård eller själva anlita privata dagmam-mor. Samma personer har också vanligtvis större kontaktnät och insyn i det offentliga regelverket och därmed större möjligheter att påverka sin plats i kön. Detta riskerar att leda till ökad segregation.

Ett annat problem är det begränsade utrymmet för valfrihet och medborgarinflytande. En studie som publicerats av maktutredningen, visar att en hög andel av befolkningen känner en vanmakt inför offentliga byråkratier, särskilt inom skolans och sjukvårdens område, en vanmakt som de i mindre utsträckning känner på arbetsplatsen eller inför privata företag (Maktutredningen, Petersson m. fl., 1989).

Ytterligare ett problem är dålig trivsel i arbetet med en hög personalomsättning som följd. Inom t. ex. vårdsektorn kan det vara förödande om människor ständigt tvingas möta nya ansikten. Tecken finns på att de fåtaliga privata arbetsgivare som finns lyckas bättre med att få personalen att trivas och stanna.² Undersökningar visar också att klart fler tror att trivseln i arbetet är större inom den privata än inom den offentliga sektorn (t. ex. Sifo 87235).

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 förut: Inkomstfördelningen – mätt t. ex. med gini-koefficienten – har blivit mer ojämn för förvärsarbetande. Antalet hemlösa och utslagna ungdomar har ökat.

Utöver dessa problem kan missnöjet rikta sig mot kvaliteten av de tjänster som erbjuds. Att dra generella slutsatser om kvaliteten är emellertid inte lätt. Ibland är det svårt att mäta kvaliteten objektivt. Ofta bedrivs offentlig verksamhet i monopolform vilket ger få jämförelsemöjligheter.

Kvaliteten kan dessutom inte bedömas isolerat från de resurser som står till förfogande. Det kan i själva verket vara så att alla ovan nämnda problem ådrar sig missnöje främst därför att många anser att resultaten borde vara bättre givet de resurser som står till förfogande. Alla dessa problem kan därför också uttryckas som effektivitetsproblem; med bättre effektivitet skulle problemen kunna lösas inom givna budgetramar.

Av flera skäl måste det dock betraktas som omöjligt att lösa problemen genom att tillföra ökade resurser. De offentliga utgifterna kan komma att öka från ca 62 % av BNP 1990 till någonstans mellan 65 % och 73 % av BNP under 1990-talet (beroende på den ekonomiska utvecklingen) och detta endast p. g. a. av redan beslutade reformer och demografiska ändringar (Långtidsutredningen 1990, kap. 8). Samtidigt tyder empiriska undersökningar på att ytterligare skattehöjningar kan medföra väldigt höga

² Ett exempel på en sådan 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.

samhällsekonomiska kostnader (t. ex. Hansson, 1984) i form bl. a. av minskade motiv att investera och arbeta. Av detta skäl har riksdagen t. o. m. uttalat en ambition att på sikt sänka skattetrycket.

En bättre kvalitet i den offentliga sektorn, mindre köer, och ökad rättvisa måste därför åstadkommas med nuvarande eller t. o. m. lägre resursinsats. Detta kan endast lyckas om effektiviteten höjs betydligt. Denna bilaga diskuterar olika sätt att organisera den offentliga sektorn som kan öka effektiviteten utan att sänka nuvarande standard eller ge avkall på fördelningspolitiska ambitioner.

1.3 Syfte med bilagan

Det finns idag en omfattande litteratur om den offentliga sektorns funktionssätt. De olika grenarna inom litteraturen är dock ofta inte kopplade till varandra särskilt väl. Tablån nedanför visar de huvudsakliga litteraturområdena.

Fyra litteraturområden om den offentliga sektorn

A. Den beskrivande litteraturen

Beskriver den offentliga sektorns utveckling och söker förklara tillväxten. T. ex. OECD (1986), Tarschys (1975).

B. Den empiriska litteraturen

Undersöker effekten och effektiviteten av offentliga åtgärder. T. ex. flera skrifter av statskontoret, Murray (1987), Jönsson (1983), och utländska undersökningar, t. ex. Domberger & Piggot (1986).

C. Den teoretiska litteraturen

Undersöker, ofta grundad i nationalekonomisk teori, de informations- och incitamentsproblem som offentliga ingripanden kan lösa eller skapa. Sammanfattningar finns t. ex. i Stiglitz (1988) och Atkinson & Stiglitz (1980).

D. Den ideologiska litteraturen

Undersöker den offentliga sektorns roll utifrån ideologiska premisser, oftast grundad inom ett parti eller särintresse. LO (1986), det socialdemokratiska 1990-tals programmet (1990), MAS-rapporten (1985).

Syftet med denna skrift är att dra nytta av insikter från de fyra litteraturgrenarna och med dem som utgångspunkt undersöka strategier för förnyelse inom den offentliga sektorn. Betoningen ligger på följande frågeställning. Vilka organisatoriska principer kan tänkas bidra till att öka effektiviteten i offentlig verksamhet utan att ge avkall på de fördelningspolitiska målen? Med utgångspunkt från en diskussion av målen för offentlig verksamhet undersöks organisationsformer som skulle kunna öka effektivitet och rättvisa. Exempel på hur dessa principer skulle kunna tillämpas ges sedan från fyra av den offentliga sektorns viktigaste områden: skolväsendet, sjukvården, barnomsorgen och de inkomstfördelande transferringarna.

Bilagan begränsar sig till ett urval av frågor som både spelar en viktig roll i stora delar av den offentliga sektorn och där det dessutom finns intressanta uppslag om organisationsförändringar i litteraturen. Det senare betyder

att teoretiska koncept har utarbetats, att de har undergått en viss empirisk prövning, och att det finns relevanta praktiska tillämpningar som inte till fullo utnyttjats i den nuvarande organisationen.

De flesta organisationsprinciper som behandlas här kan sammanfattas med begreppet "konsekvensansvar". Konsekvensansvar innebär att beslutsfattare i ökad utsträckning får bära konsekvenserna av sina beslut, samtidigt som de får ökade befogenheter. Mycket av bilagan handlar således om hur konsekvensansvar kan införas i praktiken och vilka empiriska erfarenheter liknande tillämpningar har gett.

Kapitel 2 börjar med en beskrivning av den offentliga sektorns storlek, orsaken till dess tillväxt, och sannolika omfattning i framtiden. I kapitel 3 behandlas den offentliga sektorns målsättning och måluppfyllelse. Kapitel 4 presenterar – under rubriken konsekvensansvar – styrmekanismer och organisationsformer som kan tänkas uppfylla målen bättre. Kapitel 5 ger exempel på dessa organisationsformer på fyra områden, sjukvården, barnomsorgen, skolväsendet, och inkomstfördelande transfereringar.

2 Den offentliga sektorns utveckling

2.1 Inledning

Den offentliga sektorns organisation måste ses mot bakgrund av dess utveckling och orsakerna bakom den utvecklingen. Detta kapitel försöker att teckna en sådan bakgrund.

Avsnitt 2.1. börjar med en internationell jämförelse av den offentliga sektorns storlek och struktur. Det ger några förklaringar till den förhållandevis snabba tillväxten i Sverige. I avsnitt 2.2. redogörs för diskussionen om orsakerna till den offentliga sektorns tillväxt. Avsnitt 2.3. beskriver hur de besparingar som gjorts under 1980-talet har gått till och vilka lärdomar som kan dras från denna process. I avsnitt 2.4. redovisas kortfattat en prognos för de offentliga utgifterna under 1990-talet.

2.2 En internationell jämförelse

Under senare år har undersökningar publicerats som jämför välfärdsprogram i olika länder. De visar att den svenska standarden på vissa områden inte ligger långt över, eller till och med under, den i flera andra länder. Mot denna bakgrund kan det verka som ett mysterium att de totala offentliga utgifterna i Sverige är så höga. De är till synes större än i något annat OECD-land. Tabell 2.1. visar de samlade offentliga utgifter i några olika länder. De siffror som redovisas omfattar statens, kommunernas och socialförsäkringens utgifter. Utgifterna anges i förhållande till BNP, dvs. som utgiftskvot. Skattekvoten visas också.

Att jämföra offentliga utgifter mellan olika länder är emellertid vanskligt. En av de största skillnaderna mellan länder är i vilken utsträckning det finns en fondering av socialförsäkringsavgifterna. Sverige har förhållandevis höga ränteintäkter från sådana fonder samtidigt som ränteutgifterna för statskulden är ungefär lika höga. Ett land som hade kvittat socialförsäkringsfonderna mot statsskulden hade på pappret haft betydligt lägre offentliga utgifter.

Ett bättre mått på vad de offentliga utgifterna faktiskt kostar samhället är att till skatteintäkterna också lägga budgetunderskottet eftersom det måste återbetalas med framtida skatter. Detta kan kallas för "utgiftstryck". Skillnaden mellan utgiftskvoten och utgiftstrycket är att den senare bortser från ränteintäkter och andra mindre intäkter som exempelvis kapitalvinster på fastigheter. Utgiftstrycket visas också i tabell 2.1. Enligt detta mått låg Sverige på andra plats i utgiftsligan 1986.

Tabell 2.1. Totala offentliga utgifter och skatter i relation till BNP i ett antal OECD-länder 1986.

	Utgiftskvot	Skattekvot	Utgiftstryck
Sverige	63.6	53.5	54.2
Danmark	56	50.6	47.5
Norge	49.9	49.8	43.8
Finland	41.9	38.2	39.2
Holland	59.4	45.5	51.4
Belgien	53.5	45.4	54.6
Frankrike	51.8	44,2	47.1
Irland	54.7	40.2	52.7
England	45.5	39	41.4
Västtyskland	46.9	37.5	38.8
Italien	50.9	36,2	47.6
Spanien	41.7	30.4	36.5
USA	36.9	28.9	32.3
Japan	33.1	28.8	29.9

Källa: OECD, Revenue Statistics 1965-87, Paris 1988. OECD, Economic Outlook 44, december 1988.

Direkta jämförelser mellan länderna försvåras också av skillnader i utgifternas struktur. Transfereringar till hushållen är till exempel oftast skattepliktiga i Sverige. Även de statliga transfereringarna till kommunerna kommer delvis tillbaka i form av moms och arbetsgivaravgifter som kommunen betalar. I andra länder — bland andra Västtyskland, England och Irland — är det vanligare att transfereringar är befriade från skatt. Om transfereringar höjs samtidigt som de görs skattepliktiga ökar skattetrycket i motsvarande grad utan att detta innebär någon reell skillnad.

I tabell 2.2. jämförs utgiftstrycket som är korrekterat för beskattning av transfereringar. Beräkningarna är grova i vissa avseenden.³ De baseras på uppskattningar av den genomsnittliga beskattningen av transfereringar i varje land. Som synes ändras rangordningen ordentligt av korrigeringen och Sverige ligger nu på fjärde plats.

Tabell 2.2. Utgiftstryck korrekterad för beskattningen av transfereringar. Andel av BNP 1986.

	Korrigerad utgiftstryck
Belgien	52.1
Irland	51.6
Sverige	49.9
Holland	48.3
Danmark	45.5
Italien	45.3
Frankrike	45.1
England	40.9
Norge	40.1
Västtyskland	38.2
Finland	37.6
Spanien	35.3
USA	32
Japan	29.4

Källa: Egna beräkningar.

³ Den genomsnittliga beskattningen av transfereringar är uppskattad med hjälp av beskrivningar av skattesystemet och en metod för beräkningar av de skatter som betalas mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn (enligt Messere och Owens, 1987). I tabell 2.2. har skatten på transfereringarna dragits ifrån det okorrigerade utgiftstrycket.

De två korrigeringar som gjordes ovan var rent beräkningstekniska. I det följande påvisas några faktiska skillnader mellan länder som påverkar nivån på de offentliga utgifterna. Länder med t.ex. en hög andel äldre tenderar att ha högre offentliga utgifter, i synnerhet för pension och sjukvård. Sverige tillhör de länder som har högst försörjningsbörda. Samtidigt ökar försörjningsbördan även i andra länder. På längre sikt beräknas andelen äldre bli mer likartad i de utvecklade länderna. Det är därför intressant att belysa hur stora offentliga utgifter olika länder skulle ha haft om de hade samma försörjningsbörda som Sverige.⁴ Detta visas i tabell 2.3.

Tabell 2.3. Utgiftstryck korrigerad för beskattningen av transfereringar och skillnader i andelen äldre. Andel av BNP 1986.

	bidrag av andel äldre	utgiftstryck
Belgien	+1.6	53.7
Holland	+4.6	52.9
Irland	+3.1	52.7
Sverige	0	49.9
Italien	+2.1	47.4
Frankrike	+1.2	46.3
Danmark	+0.7	46.2
Norge	+0.5	40.6
England	+0.3	41.2
Västtyskland	+0.6	38.8
Finland	+1.2	38.8
Spanien	+3.3	38.6
USA	+2.8	34.8
Japan	+4.9	34.3

Källa: Egna beräkningar. OECD, Ageing populations, the social policy implications, Paris 1988.

Skillnader i befolkningsstrukturen verkar således förklarar en del av de jämförelsevis höga svenska offentliga utgifterna. Samtidigt måste betonas att höga offentliga utgifter till följd av åldersstrukturen belastar ekonomin. Det kan mycket väl vara bättre att möta en sådan belastning med att sänka andra offentliga utgifter. Det är därför inte säkert att andra länders utgifter stiger så mycket när deras åldersstruktur blir mer lik den svenska.

Ytterligare en aspekt som är viktig för jämförelsen är i vilken mån offentliga utgifter finansierar tjänster som finansieras privat i andra länder. Ett av de områden där skillnaden är störst är sjukvården och sjukförsäkringen. I vissa länder finansieras de helt och hållet offentligt; i andra länder finansieras de privat, men ofta av arbetsgivare. En intressant fråga kan vara hur offentliga utgifter skulle påverkas om alla länder hade ett enhetligt system för sjukfinansiering. I tabell 2.4. visas det utgiftstrycket länderna skulle ha om alla hade samma grad av offentlig sjukfinansiering som Sverige.⁵ I beräkningen bortses från effekter på effektiviteten eller fördelningen som en annan sjukfinansiering skulle ha.

⁴ Beräkningen är baserat på en baskalkyl för framtida offentliga utgifter i OECD-länderna (OECD, Hageman & Nicoletti, 1989). Där beräknas hur offentliga utgifter i varje land beror på ändringar i befolkningsstrukturen. Dessa uppskattningar har här använts för att beräkna de offentliga utgifter ett land skulle ha om de redan idag hade Sveriges befolkningsstruktur.

⁵ Beräkningen har gjorts utifrån OECD siffror om totala och offentliga utgifter för hälsovård och sjukförsäkring. För de andra OECD länderna har offentliga utgifter ökat med det som skulle behövas om de finansierade en lika stor andel av de totala utgifterna offentligt som Sverige gör.

Tabell 2.4. Utgiftstryck korrigerad för beskattningen av transfereringar och skillnader i andelen äldre och skillnader i sjukvårdsfinansieringen. Andel av BNP 1986.

	bidrag av sjukvårdsfinansiering	utgiftstryck
Belgien	+1.4	55.1
Holland	+1.6	54.5
Irland	+1.3	54
Sverige	0	49.9
Italien	+1.9	49.3
Frankrike	+1.1	47.4
USA	+10.7	45.5
Danmark	+0.4	45.5
England	+1.6	42.8
Västtyskland	+3.2	42
Finland	+3.1	41.9
Norge	+0.7	41.3
Spanien	+3	38.3
Japan	+5.1	34.5

Källa: Egna beräkningar. OECD, Ageing populations, the social policy implications, Paris 1988.

Sammanfattningsvis har offentliga utgifter korrigerats för två beräkningstekniska problem. Detta nyanserar bilden av de svenska offentliga utgifter något, men Sverige ligger kvar bland de länder med de högsta utgifterna. Genomgående i tabellerna ligger förutom Sverige även Holland, Belgien och Irland ett steg över de övriga länderna.

Därutöver visades två skäl till de höga offentliga utgifterna i Sverige vara åldersstrukturen och den offentliga finansieringen av sjukvård och sjukförsäkringen. Det innebär att den börda som dessa två faktorer lägger på Sveriges offentliga utgifter måste bäras antingen av lägre offentliga utgifter för andra saker eller av höga skatter med de samhällsekonomiska kostnader som dessa för med sig.

2.3 Varför växte den offentliga sektorn

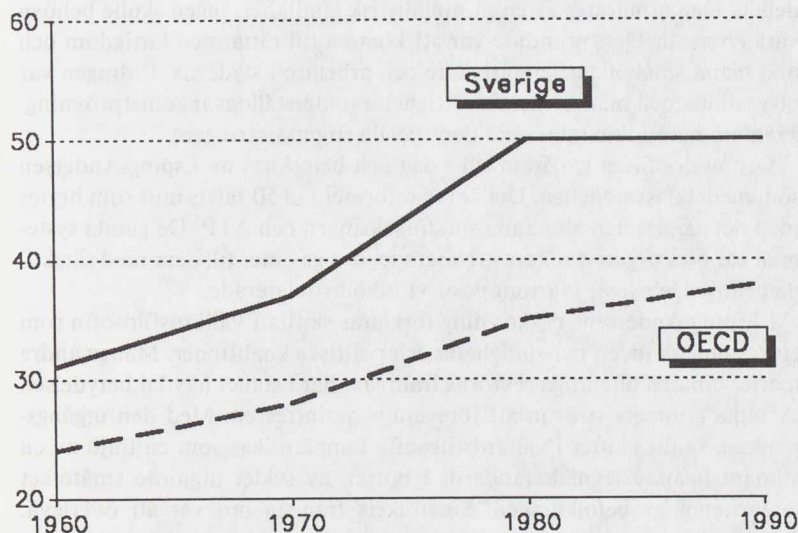
Det har inte varit lätt att avgöra varför den offentliga sektorn vuxit så snabbt. Det är lätt att peka på många plausibla förklaringar till den snabba expansionen men avsevärt svårare att veta vilken betydelse de olika förklaringarna har.

En rimlig utgångspunkt är iakttagelsen att den offentliga sektorn har vuxit mycket i alla länder med hög levnadsstandard. Det som skiljer Sverige från andra länder är dels att expansionen skedde något kraftigare och dels att uppbyggnaden av välfärdssystemet lägger en större vikt på generalitet och offentlig produktion än i de flesta andra länder. En teori om den offentliga sektorns expansion måste alltså förklara både den allmänna expansionen och Sveriges särdrag.

Tillväxten av utgiftstrycket i Sverige jämfört med andra länder visas i diagram 2.1. när korrigeringen för beskattningen av transfereringar beaktas. I början av 60-talet var den svenska utgiftsandel hög men inte så mycket högre än andra länders. Under 60- och 70-talet ökade dock Sveriges utgiftsandel mer än i de flesta länder även efter korrigeringsarna. Detta är ett problem särskilt i den mån som de mekanismer som drev fram de höga utgiftsökningar lever kvar och driver fram ytterligare ökningsar.

**Diagram 2.1. Utgiftsstrycket 1960-1990, korrigerad för beskattningen av transfere-
ringar. OECD och Sverige.**

Procent av BNP i löpande priser



Källa: Egna beräkningar, OECD.

I föregående avsnitt påpekades redan två förklaringar till Sveriges särställning. Den ena var den höga andelen äldre i befolkningen; den andra var tendensen att producera tjänster offentligt som i större utsträckning produceras privat i andra länder.

Tablån nedan visar den kontinuerliga utbyggnaden av välfärdstaten. Går man tillbaka till välfärdsstatens vagga så finner man ett brett spektrum av ideer om hur välfärden borde förverkligas. Dagens system är utfallet av tidvis hårda debatter och åsiktsskillnader om bl.a. socialiseringsgraden, generaliteten i välfärdsystemet, avvägningen mellan jämlikhet och valfrihet, och mellan kontant- och naturalinjen.

Välfärdstatens reformer

De tidiga välfärdsprogram inriktades på en grundläggande skydd mot fattigdom. På 1930- och 1940-talet började man införa den förebyggande socialpolitiken. Ännu senare infördes inkomstrelaterade transfereringsprogram som ATP. Tabellen visar endast införandet av välfärdsprogram och speglar därför inte att en stor del av utgiftsökning ägde rum under 1970-talet.

- 1913 Folkpension (reform 1935 och 1946)
- 1934 Arbetslöshetsförsäkring (reform 1941)
- 1935 Barnbidrag (1937, 1947)
- 1937 Förebyggande hälso- och socialvård (samt 1938, 1943)
- 1940 Inrättandet av arbetsmarknadsstyrelse (och 1948)
- 1941 Bostadsbidrag (1942, 1948)
- 1955 Obligatorisk sjukförsäkring införs
- 1959 ATP
- 1973 Tandvårdsförsäkring

Ett sätt att beskriva välfärdsstatens uppbyggnad är Esping-Andersens (1988) uppdelning av den svenska utveckling i två tydliga faser. Den första fasen sträcker sig ända in på 50-talet och kan betecknas som folkhemsmodellen. Den utmärktes av en minimalistisk jämlikhet: ingen skulle behöva vara eftersatt. Dess grundidé var att komma till rätta med fattigdom och nöd bland småbönder, lantarbetare och arbetare i städerna. Bidragen var blygsamma och många sociala rättigheter underställdes inkomstprövning, även om man sökte minimera den sociala stigmatiseringen.

Den andra fasen går fram till i dag och betecknas av Esping-Andersen som medelklassmodellen. Det är två reformer vid 50-talets mitt som bryter med det gamla: den allmänna sjukförsäkringen och ATP. De gamla systemen var ofta negativt inkomstrelaterade, dvs gav mer till dem med särskilda behov. De nya är tvärtom positivt inkomstrelaterade.

I Esping-Andersens beskrivning förklaras skiftet i välfärdsfilosofin som ett resultat av ideer, personligheter och politiska koalitioner. Många andra teorier om den offentliga sektorns framväxt har i stället hävdats betydelsen av olika gruppers strävan att försvara egna intressen. Med den utgångspunkten skulle skiftet i välfärdsfilosofin kunna tolkas som en följd av en allmänt ökande levnadsstandard. I början av seklet utgjorde småfolket majoriteten av befolkningen. Småfolkets främsta oro var att överleva. Senare växte medelklassen och blev den största klassen. Medelklassens främsta behov på 50-talet var inte att överleva utan att jämna ut temporära inkomstbortfall.

Ändringen i reformernas karaktär var i själva verket nödvändig för att bibehålla principen att reformerna skall täcka de främsta önskemålen som majoriteten har på offentlig service. Enligt den hypotesen drivs utvecklingen av majoritetens intresse som "konsumenter" av offentliga tjänster.

Teorier som beskriver den offentliga sektorns framväxt i termer av olika intressegruppers krav och deras möjligheter att driva genom kraven är sammanfattade i tabblån nedanför. Teorierna kan delas in i två grupper. Den ena betonar faktorer som ökar befolkningens efterfrågan på offentliga tjänster. Ett exempel är att intresseorganisationer tvingar fram ökade utgifter som gynnar medlemmarna.

Den andra gruppen av teorier betonar utbudet som expanderar till följd av producentintresset. Ett av de mest kända exemplen på en teori kring producentintresset är Parkinsons lag om tillväxten av offentliga organisationer. Den är baserad på två hypoteser: En byråkrat vill öka antal underställda; byråkrater skapar arbete åt varandra. Den ansatsen utvecklades sedan av Niskanen (1971) som postulerar att byråkrater maximerar storleken av sina byråer. De är intresserade av lön, förmåner, rykte, och makt vilka alla är relaterade till byråns storlek.

Krav från olika intressegrupper både från efterfråge- och från utbudssidan kan naturligtvis tillbakavisas av en stark regering. En viktig fråga är därför vilket stöd den konstitutionella strukturen ger för att motstå sådana krav. Ett system som ofta leder till minoritetsregeringar eller koalitionsregeringar kan t.ex. tänkas ge vika för krav oftare. Den konstitutionella strukturen kan också bromsa utgiftsökningar genom rösträtsregler som begränsar riksdagens möjligheter att öka utgifter.⁶

⁶ Den konstitutionella strukturen kan också påverka finanspolitiken genom graden av oberoende som Riksbanken tillåts ha. En oberoende Riksbank kan hota att föra en stram penningpolitik med höga räntor om regeringen för en alltför expansiv finanspolitik.

Teorier om den offentliga sektorns expansion

Efterfrågesidan:

1. Wagners lag: Den offentliga sektorn ökar p.g.a.
 - a) Modernisering av samhället och specialisering medför ökat omfattning av t.ex. sjukvård och äldreomsorg som inte sällan tillhandahålls offentligt.
 - b) Ökade inkomster tillåter mer inkomstelastiska varor och tjänster som kultur, högre utbildning och inkomstfördelning.
 - c) Ekonomisk utveckling kräver offentliga investeringar i infrastruktur och offentlig drift av naturliga monopol som telekommunikation och järnvägar.

2. Starka intresseorganisationer artikulerar en efterfrågan som gynnar de egna medlemmarna.

3. "Fiscal illusion". Konsumenter kan tendera att underskatta den verkliga skattebördan av offentliga utgifter. Den kan vara mindre synlig p.g.a. budgetunderskott, källskatt och automatiska skattehöjningar i samband med inflation.

4. Majoriteten kan rösta för inkomstfördelningar från minoriteter.

Utbudssidan:

1. Baumol's sjukdom: Låg produktivitetstillväxt i tjänstesektorn, i kombination med att lönerna ökar ungefär lika snabbt i hela ekonomin gör att tjänstesektorns andel av BNP i kronor räknat tenderar att öka även om volymen inte ökar snabbare än BNP. Även den offentliga sektorn, som är en del av tjänstesektorn, ökar då i omfattning.

2. De offentliganställda är en tung väljargrupp och har ofta ett informationsöverslag gentemot politikerna. De kan av eget intresse verka för ökade offentliga utgifter.

3. Regeringar kan öka offentliga utgifter av ideologiska skäl.

Den konstitutionella strukturen:

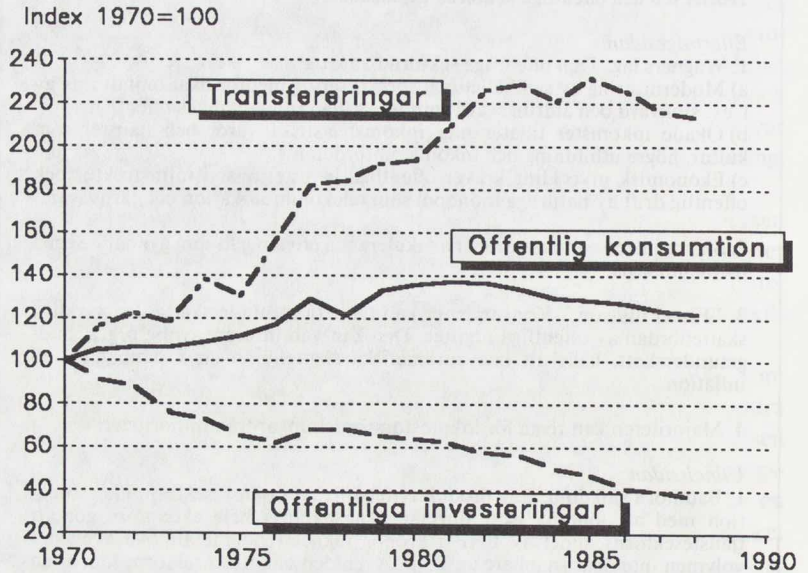
1. Den konstitutionella strukturen kan gynna utgiftsökningar. En struktur som ofta leder till minoritetsregeringar t.ex. kan tänkas begränsa möjligheten att genomföra besparingar.

Empiriska resultat

Många empiriska undersökningar har koncentrerat sig på skillnader mellan länder. De hittar en del intressanta korrelationer, dock ofta utan att kunna tränga särskilt djupt bakom orsakssambanden. Resultaten tyder t.ex. på att länder med en högre inkomstnivå per capita har en högre andel statliga och kommunala utgifter. Detta skulle kunna tolkas så att offentliga tjänster i högre grad efterfrågas när per capita inkomsten stiger. Men en viktigare faktor visar sig vara om landet i fråga redan tidigt etablerade en hög offentlig utgiftsnivå. Länder som vid 60-talets början hade en hög nivå har höjt denna snabbare än andra. Det har således inte funnits någon tydlig strävan att hinna ifatt länder med högre offentliga utgifter.

Flera undersökningar finner emellertid att det inte är en ökande inkomst i sig som är korrelerad med en högre andel offentliga utgifter (t.ex. Lowery & Berry, 1983) utan faktorer som befolkningstillväxt, en ökande andel äldre, och en ökande urbanisering. I en svensk undersökning finner t.ex. Murray (1981) högre offentliga utgifter i urbaniserade områden med hög befolkningstäthet.

Diagram 2.2. Offentliga utgifters andel av BNP.



Källa: Finansdepartementet.

Några undersökningar försöker mer systematiskt att testa de olika teorierna i länderjämförelser. En av de mer sofistikerade studierna är en nyligen utkommen avhandling (Henrekson, 1990). Där skattas simultana ekvationer för utbuds- och efterfrågefaktorer. Ett problem i den studien och liknande studier är emellertid att många variabler måste approximeras med grova mått. Ofta är det oklart om det låga förklaringsvärde som många variabler verka ha i dessa studier beror på variabeln i sig eller på den grova approximationen som används i den statistiska beräkningen.

En hjälp med att identifiera orsaker till den offentliga sektorns tillväxt kan också erhållas genom att se närmare på utvecklingen i Sverige. Under de senaste 20 åren har utgiftsökningen varit störst för transfereringar. Offentlig konsumtion har ökat i betydligt långsammare takt. Detta visas i diagram 2.2.

Den ökning av den offentliga konsumtionen som har ägt rum mellan 1970 och 1980 kan delvis förklaras med Baumols hypotes. Vid en löneutveckling, som är lika snabb i alla sektorer stiger kostnaderna kontinuerligt i den offentliga sektorn. Tablån nedan visar en kalkyl för att ge en kvantitativ uppfattning om storleken på denna effekt.

Den offentliga sektorns ökning på grund av låg produktivitetstillväxt

Baumols tes illustreras med ett räkenexempel. Antag att den offentliga produktionen utgör en fjärdedel av den totala; den privata tjänstesektorn producerar hälften av BNP och industrin en fjärdedel. Den offentliga sektorn och den privata tjänstesektorn antas ha en produktivitetstillväxt på noll och industrin har en produktivitetstillväxt på 4%. Reallönerna i alla sektorer följer BNP-utvecklingen. Kostnaden av den offentliga sektorn stiger då med 0.25% per år om produktionen skall hållas oförändrad. Detta är mindre än tillväxttakten har varit under de senaste 20 åren.

I Långtidsutredningen 1990 beräknas offentliga utgifter öka från 55,7% av BNP år 1990 till 63,1% av BNP år 2025 (vid 2% årlig produktivitetstillväxt i näringslivet) till följd av denna automatik och redan beslutade reformer.

En del, men inte hela, ökningen av den offentliga konsumtionen kan förklaras med Baumols hypotes. Mycket av ökningen i den offentliga konsumtionen beror på reformer som också har ökat antalet anställda inom den offentliga sektorn.

Samtidigt är det främst transfereringarna som ökat. Det är också ökningen av transfereringar som skiljer Sverige mest från de länder som haft en långsammare expansion av den offentliga sektorn. En ökad volym av transfereringar är svårare att förklara med utbudsfaktorer. Det är en förhållandevis liten grupp av offentligt anställda som administrerar transfereringsprogrammen och som kan tänkas utgöra en påtryckningsgrupp på utbudssidan.

På efterfrågesidan är frågan om ökningen av de offentliga utgifterna var önskad av befolkningen. Surveyundersökningar tyder på det.

Flera intervjuundersökningar verkar visa att den svenska befolkningen, under den tid då utgifterna ökade som mest, helt enkelt ville ha mer av de tjänster som det offentliga tillhandahåller (Zetterberg & Busch, 1975). I en undersökning ombads de intervjuade att fördela inkomstökningar under de fem åren fram till 1980 på en rad olika användningsområden.

Tabell 2.5. visar intervjupersonernas fördelning av resurstillskottet till olika sektorer. Social service som omfattar åldringsvård, sjukvård, barnomsorg m. m. prioriterades.

Diagram 2.3. visar prioritering av offentligt eller privat huvudmannaskap.

Tabell 2.5. Allmänhetens fördelning av resurstillskottet 1975-1980 till olika sektorer i %.

Social service	26,2
Fritid	14,2
Miljövård	14,1
Utbildning	12,2
Kommunikationer	9,5
Skyddstjänster	6,1
Bostäder	5,9
U-hjälp	3,6
Föreningsliv, kyrka	3,4
Kläder, mat	2,9
Sparande	1,9
Summa	100 %

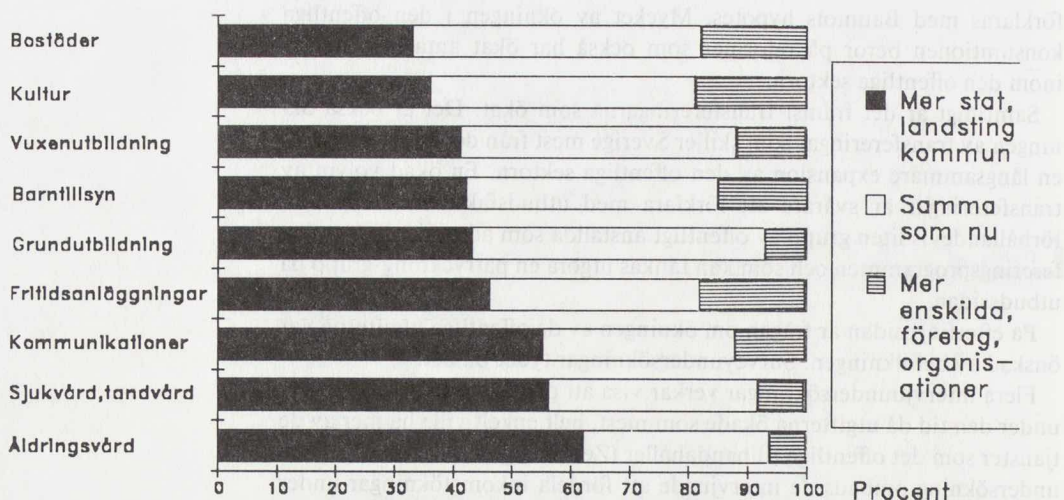
Källa: Zetterberg & Bush, 1975.

Denna prioritering har till synes ändrats under 1980-talet. Opinionsökningar under senare år (se kapitel 1.2.) visar en mycket större tillit till tjänster tillhandahållna privat.

En jämförelse av intervjuundersökningen med det faktiska utfallet indikerar att utvecklingen av den offentliga sektorn tydligen mycket väl motsvarade det som allmänheten efterfrågade. Det finns därmed inget stöd för tanken att politiker eller intressegrupper skall ha gått emot majoritetens krav. Hadenius (1986) kommer fram till liknande resultat. I hans undersökning krävdes minskningar endast av den offentliga administrationen.

En möjlig invändning mot dessa resultat är att intervjupersonerna kan utgå ifrån att de offentliga tjänsterna tillhandahålls kostnadsfritt och ser

Diagram 2.3. Prioritering av offentligt eller privat huvudmannaskap för ökad satsning.



Källa: Zetterberg & Bush, 1975.

dem som ett sätt att omfördela från höginkomsttagare till sig själv. Även i andra länder som inte har haft samma expansion av offentliga utgifter ställer sig intervjupersoner ofta (fast inte lika ofta) positiva till en utbyggnad av offentlig service. Samtidigt har det i dessa länder (t.ex. USA) funnits en kraftig politisk rörelse mot höjda skatter. En liknande rörelse har inte vunnit lika mycket gehör i Sverige, vilket tyder på att allmänhetens efterfrågan på offentliga tjänster och beredskap att betala för dessa via skatterna faktiskt har varit större i Sverige.

Det finns också stöd för tanken att utgiftsökningen hade varit lägre med en annan konstitutionell struktur. De senaste åren har burit vittnesmål om en minoritetsregerings svårigheter att begränsa utgifterna. Även under 1970-talet skedde en stor del av utgiftsökningen under en tid då inget parti ensamt kunde driva en konsistent politik.

Sammanfattningsvis tyder intervjuundersökningar samt det faktum att det är transfereringarna som ökat mest på att efterfrågefaktorer har varit viktiga. Detta understrycks också av att politiska rörelser för att begränsa skattetrycket har fått mindre anslutning i Sverige än i många andra länder. Det finns dock inga säkra empiriska resultat som förklarar bakomliggande orsaker till den ökade efterfrågan på offentliga utgifter.

Utbudsfaktorer och producentintresse kan naturligtvis också ha spelat en roll i den meningen att de bestämt inriktning, organisationssätt, servicenivå på de offentliga utgifterna på ett sätt som kanske inte tillfredställer allmänhetens efterfrågan. Slutligen har förmodligen den konstitutionella strukturen tidvis gynnat efterfråge- och utbudsfaktorer som verkat för ökade utgifter.

2.4 1980-talets åtstramning

Ett engelskt talesätt lyder:

"Old agencies never die. They don't even fade away — they only grow at three per cent a year."

Även i Sverige är det en sällsynt händelse att en offentlig verksamhet läggs ner. Tillväxten var dock på många håll betydligt snabbare än tre procent under 1970-talet. Under 1980-talet sänktes emellertid ökningstakten i ett flertal länder och inte minst i Sverige. Den direkta orsaken till detta var att utgifternas expansion i avsevärd omfattning hade finansierats med upplåning under lågkonjunkturåren. Många länder belastades under 1980-talet både av en hög statsskuld och ett högre skattetryck än någonsin tidigare.

Tabell 2.6. visar de reala förändringarna i den offentliga sektorns utgifter. Tillväxten minskade märkbart under 1980-talet. Fortfarande växte dock de flesta poster reellt sett. Som andel av BNP har offentlig konsumtion och investeringar till och med sjunkit något medan transfereringar har hållit sin andel.

En del av nedgången i ökningstakten är emellertid artificiell. Den åstadkoms genom att vissa poster lyftes ur statsbudgeten. Exempel är affärsverkens investeringar och statliga bostadslån.

Besparingsmetoder och dess effekter

Att sänka de offentliga utgifterna eller bara deras ökningstakt är ofta en svår uppgift.

Alla OECD-länder använder varianter av tre principer: Så kallade "cash-limits" för utgifter eller utgiftsökning, löpande kontroll av utgifter och effektivitetshöjande åtgärder (OECD, 1987).

Vissa länder har även tillgripit mer radikala åtgärder. Så kallade "sunset" regler som föreskriver automatiskt gallring eller nedläggning av ut-

Tabell 2.6. Reala förändringar av offentliga utgifter.

Index 1980 = 100.

	1970	1980	1987
<i>Offentlig konsumtion</i>	72.9	100	111.5
Hälso-, sjukvård	70	100	119
Socialvård & socialförsäkring	50	100	120
Kultur & rekreation	60	100	108
Allmänna tjänster	65	100	118
<i>Transfereringar</i>	45	100	125
Hushållen	48	100	122
Räntor	31	100	179
Övriga	35	100	110
<i>Offentliga investeringar</i>	113	100	98
Statl. Myndigh.	97.2	100	89.5
Statl. Affärsverk	88.5	100	131.2
Kommun. Myndigh.	119.2	100	83
Kommun. Aktiebolag	146.7	100	114.3

Källa: SCB

giftsprogram och regelsystem används till exempel av några länder. Ett särskilt intressant exempel är Japans "scrap and build" regel som tillåter uppbyggandet av en ny verksamhet eller ett subventionsprogram bara om ett existerande avskaffas.

I Sverige har en vanlig metod varit att försöka minska reala utgifter till myndigheter med 2 % om året. Detta formulerades som ett produktivitetsskrav snarare än en ren besparingsåtgärd. Det betyder att ambitionen var att myndigheterna skulle kunna sänka sina kostnader med 2 % utan att dra ner på verksamheten.

Det finns endast några få systematiska undersökningar av besparingsmetodernas effekter. Slutsatserna måste därför tolkas med försiktighet. Brunsson (1988) undersöker utfallet av den två-procentiga nedskärningsregeln för statliga myndigheter utifrån analyser av hur utgiftsmönstren förändrats. Hennes slutsats är att det i efterhand närmast är omöjligt att avgöra hur stor två-procentaren blev. Efterfrågan, kostnader, och intäkter för myndigheters verksamheter varierar så mycket från år till år att det är svårt att jämföra myndigheternas faktiska utgifter med det som hade hänt utan tvåprocentsregeln. Den kan därför ha fungerat mer som ett uttryck för viljan att spara, och kanske som utgångspunkt för förhandlingar, än som en fast regel.

En annan undersökning har följt hur sparkraven verkställts i flera myndigheter. Hammarström och Ivarsson (1982) delar en myndighets reaktion till sparkraven i tre faser:

1. Marginella eller inga förändringar, koncentration på luft i budgeten.
2. Rationalisering och/eller övervältring av kostnader, framför allt minskning av icke-personella kostnader.
3. Strategier för verksamhetsförändring, avveckling. Prioritering sker inte på politisk grund. Problem med befogenheter och regler om service. Ofta dåliga kontakter med sina departement.

I sitt urval av myndigheter finner de också att en konstruktiv verksamhetsförändring ofta sker bara på initiativ av regeringskansliet. Försök att utgå från interna utredningar stöps oftast.

Bilden som denna undersökning ger stämmer väl med den tidigare observationen att offentliga investeringar har dragits ner speciellt mycket när besparingskraven ökat.

En undersökning som kommer till något annorlunda slutsatser belyser åtta kommuners strategier att hantera underskott i budgeten (Lindgren och Brunsson, 1983). En slutsats är att statliga indragningar av pengar från kommunerna oftast kompenseras med skattehöjningar. De kommuner som inte kunde höja skatterna utan blev tvungna att skära ner lyckades göra detta utan att försämra verksamheten gentemot allmänheten i någon större grad. Dessa kommuner hade gjort prioriteringar som synbarligen hade ökat effektiviteten i verksamheten.

En möjlig förklaring till de olika slutsatserna i de två sista undersökningarna är att sparkravet har varit mindre hårt i kommunerna som alltid kunnat höja kommunalskatten som sista utväg. Besparingar skedde därför främst på det sätt som Hammarström och Ivarsson beskriver som fas 1 där man koncentrerar sig på att jaga luft i budgeten.

2.5 Den offentliga sektorns omfattning i framtiden

Långtidsutredningen 1990 beräknar möjliga utvecklingsvägar för offentliga utgifter enligt en så kallad baskalkyl. Den utgår ifrån att inga reformer utöver redan beslutade genomförs. Med det antagandet förblir den statliga konsumtionen ungefär oförändrad. Den kommunala konsumtionen väntas däremot öka med 1,9 % under första halvan av 1990-talet och något mindre därefter fram till år 2000. Utbyggnaden av barnomsorgen, omstruktureringen av äldreomsorgen och ökade sjukvårdskostnader förklarar större delen av konsumtionsökningen. Efter år 2000 är det risk för en snabbare ökning av den offentliga konsumtionen som andel av BNP. Anledningen är främst att arbetskraftsutbudet väntas öka mindre snabbt efter år 2000 så att den offentliga sektorn kommer att ta en större andel av den totala arbetskraften.

Transfereringar beräknas öka under 1990-talet i reala termer, dock mindre än BNP så länge BNP växer med 2 % per år.

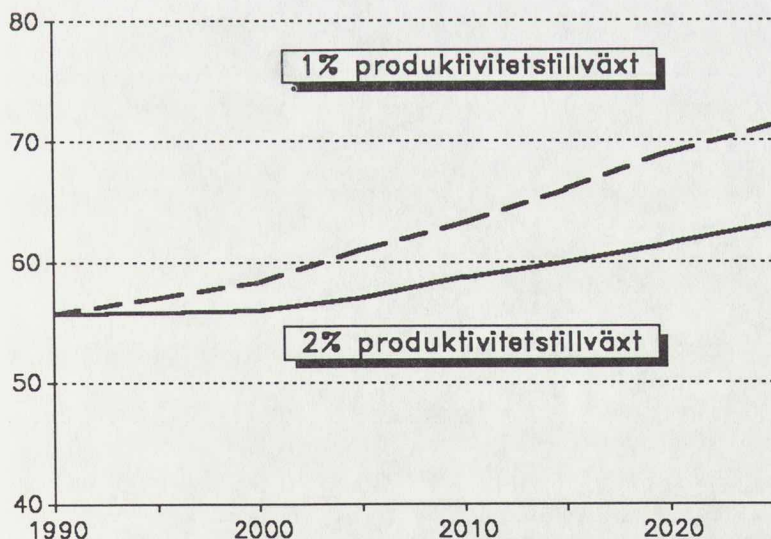
Diagram 2.4. visar två olika utvecklingsvägar. Den ena utgår från en BNP tillväxt på två procent, den andra från en tillväxt på en procent.

Diagram 2.4. antyder även möjligheten att hamna i en "produktivitetsfälla". Ett högt skattetryck kan hämma produktivitetstillväxten, och det i sin tur kan medföra att skattetrycket som andel av BNP ökar ännu mer.

Tidigare baskalkyler har oftast underskattat tillväxten i de offentliga utgifterna. Reformen som genomförts under perioden har lett till större ökningsar än beräknat. Ett antagande i baskalkylen som är speciellt känsligt är att en del transfereringar som t. ex. pensioner kan minska som andel av BNP om produktivitetstillväxten är snabb. Även om den årliga uppräknings-

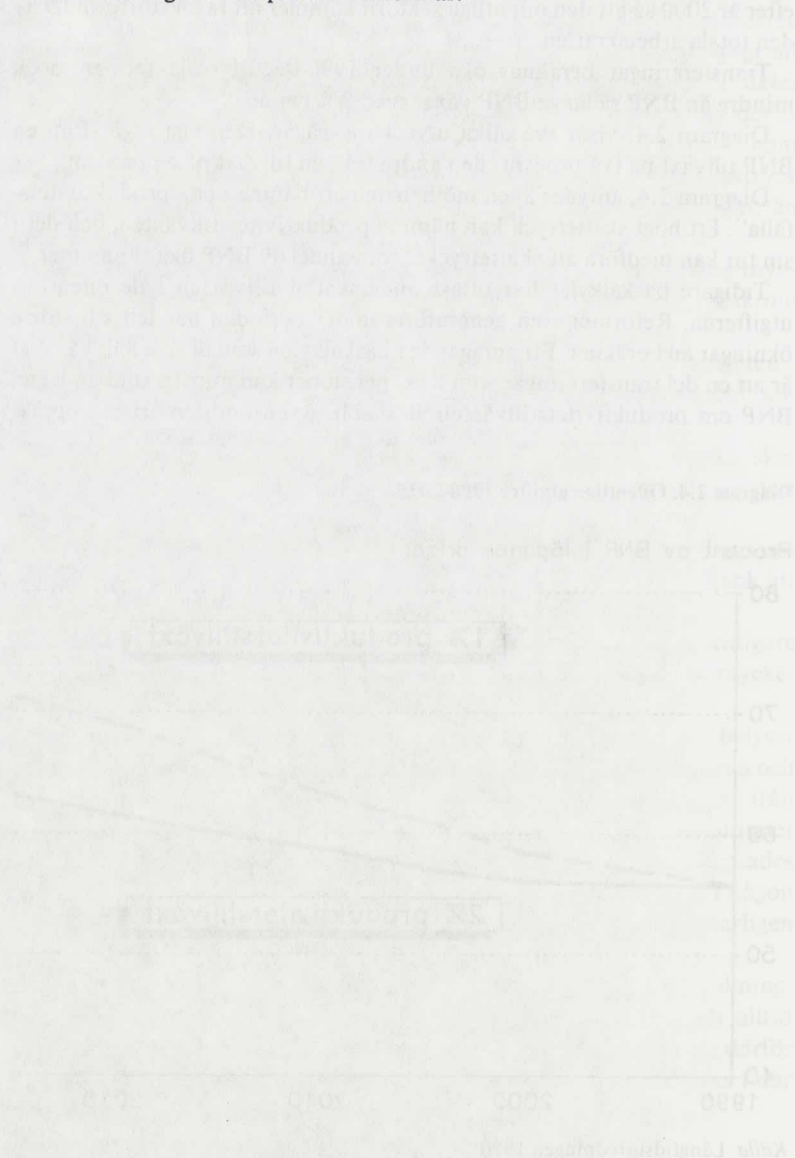
Diagram 2.4. Offentliga utgifter 1990-2025.

Procent av BNP i löpande priser



Källa: Långtidsutredningen 1990.

ningen av pensionerna sker i takt med konsumentprisindex är det troligt att utgiftsutvecklingen på sikt följer lönernas och företagarinkomsternas utveckling (se t. ex. Tarschys, 1990). Detta beror dels på att ökade löner efter en (lång) fördröjning leder till ökade pensioner, även om denna effekt begränsas något av taket i ATP-systemet. Därtill kommer att de politiska kraven att inte låta pensionerna och andra transfereringar släpa efter löneutvecklingen kan väntas bli starka. Detta kan betyda att transfere-ringarna inte minskar mycket som andel av BNP även om produktivets-utvecklingen är snabb. Tillsammans med den ökande offentliga konsum-tionen betyder detta att den offentliga sektorn riskerar att öka kraftigt som andel av BNP under de närmaste decennierna oavsett hur snabb produkti-vitetsutvecklingen i den privata sektorn är.



3 Mål och medel

3.1 Inledning

En klar målformulering är en förutsättning för att kunna jämföra olika organisationsformer för den offentliga sektorn. Detta kapitel belyser den offentliga sektorns mål, den politiska målformuleringsprocessen och graden av målpuppfyllelse.

Avsnitt 3.2. behandlar målen och den politiska process i vilken målen formuleras. En naturlig fråga är sedan i vilken utsträckning målen uppnås. I avsnitt 3.3. presenteras ett urval av undersökningar om olika offentliga ingrepp som pekar på att dessa inte alltid verkar främja de uppsatta målen. Detta visar att det finns utrymme för val av medel i den offentliga sektorn som både kostar mindre och är önskvärda ur fördelningspolitisk synpunkt. Denna översikt av undersökningar lägger också en grund för diskussionen om principer för en mer målinriktad offentlig sektor i nästa kapitel.

3.2 Målen

Mål kan förekomma på olika nivåer och vara mer eller mindre konkreta. För en effektiv styrning kan en väl genomtänkt målformulering vara avgörande. Här skall vi emellertid se på de överordnade mål som rättfärdigar offentliga ingripanden i samhället. Man skulle kunna uttrycka det i frågan: Vad vill vi uppnå med den offentliga sektorn som människor inte klarar på egen hand?

Utgångspunkten är att samhällets insatser skall höja den allmänna välfärden. I detta sammanhang används en bred definition av välfärd där faktorer som en ren miljö och en rättvis fördelning av resurser självklart beaktas.

Ekonomers traditionella argument för offentliga verksamheter tar sin utgångspunkt i situationer där marknader av olika skäl inte fungerar. Det kan handla om försvar, rättskipning osv. där alla i samhället har glädje av tjänsterna oberoende av vem som betalar för dem. Det kan också vara problem med naturliga monopol eller med vad som brukas kallas externa effekter dvs. att ett företags eller en individs handlande får konsekvenser för andra utan att de senare automatiskt får kompensation eller får betala för detta. Därutöver kan en offentlig styrning behövas för att bedriva stabiliseringspolitik – att upprätthålla sysselsättning och produktion.

Den största delen av de offentliga utgifterna används emellertid idag

inte för dessa effektivitetshöjande ändamål. I stället har de fördelningspolitiska målen att skapa en jämn och rättvis fördelning av välfärden, att undvika segregation och att skapa goda förutsättningar för alla medborgare att utvecklas efter bästa förmåga, fått en allt större vikt.

Resursallokeringsmål

Ekonomisk teori behandlar resursallokeringsproblemen med utgångspunkt från två så kallade "fundamentala välfärdsteorem".⁷ De säger att fria marknader under vissa villkor kan leda till en resursfördelning med den speciella egenskapen att ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. Denna egenskap är vad ekonomer vanligtvis menar med effektivitet (eller så kallad pareto-effektivitet).

Pareto-effektiviteten kan i princip uppnås oavsett vilka omfördelningar av resurser som samhället bestämmer, förutsatt att omfördelningsmekanismen inte stör marknadens funktionssätt. Det finns dock fem villkor som måste vara uppfyllda för att fria marknader skall vara effektiva. Är dessa villkor inte uppfyllda kan ett offentligt ingripande öka effektiviteten – förutsatt att den offentliga insatsen inte skapar ännu större ineffektiviteter. De fem villkoren visas i tabblån nedan.

Fem möjliga effektivitetsproblem på fria marknader

1. **BRIST PÅ KONKURRENS.** En ökande skalavkastning i produktion av vissa varor och tjänster kan till exempel ge ett företag möjlighet att bli monopolist. Ett offentligt ingripande kan i vissa fall förhindra de höga priser som ett monopol kan ta ut.
2. **EXTERNA EFFEKTER.** En organisations eller persons handling påverkar andras välfärd utan att det får några återverkningar för den agerande. Marknaden beaktar till exempel inte miljökonsekvenser tillräckligt.
3. **KOLLEKTIVA VAROR.** Kollektiva varor eller nyttigheter utmärks av två drag. Dels kan ytterligare individer dra nytta av dem utan att påverka kostnaderna, dels är det svårt att utesluta personer som inte betalar från användning av tjänsterna. Exempel är försvaret och i viss utsträckning järnvägs- och vägnätet. Utan ett offentligt ingripande kan investeringen i kollektiva nyttigheter bli mycket lägre än vad som är samhällsekonomiskt bäst.
4. **INFORMATIONSBRIST.** Information kan vara en kollektiv nyttighet, vilket gör att det finns svaga incitament för enskilda att söka den informationen. Detta är ett vanligt argument för till exempel offentligt finansierad forskning. Det kan också vara i människors intresse att följa information som är till stor nytta för andra. Att motverka detta är till exempel motivet bakom konsumentlagstiftning.
5. **AVSAKNADEN AV FULLSTÄNDIGA MARKNADER.** Marknaden erbjuder till exempel inte vissa typer av försäkringar. Vissa marknader kan kräva en storskalig samordning som enskilda aktörer inte kan åstadkomma. Även i dessa fall kan ett offentligt ingripande skapa förutsättningar för att dessa marknader kan uppstå.

Fördelningsmål

Försöken att hitta en absolut norm för en godtagbar fördelning av tillgångar sträcker sig från Rawls (1971) jämlikhetssyn till Bentham's nyttotänkande som strävar efter att utjämna nyttan av marginella omfördelningar

⁷ Dessa teorem kan ses som en utveckling av Adam Smiths beskrivning av den "osynliga handen" som kan skapa en samhällsekonomiskt effektiv ekonomi även när individerna är själviska.

mellan personer, eller till synen att fördelningspolitiken bör begränsa sig till att upprätthålla konkurrens på lika villkor (Noczick, 1974).

Ytterst är dock utgångspunkten för all fördelningspolitik att varje individ har preferenser för vad och hur mycket som skall omfördelas, till vem och från vem omfördelningen skall ske, och hur mycket omfördelning får kosta. Samhällets fördelningspolitiska mål grundar sig på de individuella preferenserna.

Omfördelning kan ske som inkomstomfördelning. De som får transfereeringar tillåts då själva välja hur de används. En stor del av den omfördelning som sker i Sverige kan dock betecknas som paternalistisk. Samhället tvingar eller förbjuder individer att konsumera vissa varor därför att några inte anses kunna fatta de beslut som gagnar dem själva i längden. Exempel är skolplikt eller plikt att bära säkerhetsbälte. En tredje fördelningspolitisk strategi som ligger mellan paternalistisk tvång och kontantbidrag är att offentligt tillhandahålla varor och tjänster till lågt pris. Alla tvingas delta i finansieringen av dessa tjänster genom skattesystemet. Konsumtion är däremot frivillig. Exempel är sjukvård och barnomsorg.

En utpräglad tanketradition, som förekommer inte minst i den nationalekonomiska litteraturen är att fördelningspolitiken syftar till att utjämna individers nytta. Tror man dessutom att människor i hög grad kan fatta beslut som gagnar den egna nyttan blir slutsatsen vanligtvis att kontantbidrag är att föredra.

Förutom invändningen att vissa människor inte är rationella och inte fattar förnuftiga beslut finns emellertid ett mer allvarligt problem med detta resonemang. Fördelningspolitikens mål grundar sig på befolkningens fördelningspolitiska preferenser och dessa behöver inte alls prioritera en jämn nyttofördelning. I stället kan preferenserna avse konsumtionsmönster. Som ett exempel finns det ingen motsägelse i att vilja sänka en brottslings nytta genom fängelsestraff och samtidigt vilja höja den genom att tillhandahålla en god standard på sjukvård, mat m. m.

Befolkningens preferenser om fördelning av konsumtion kan hänföras till tre olika orsaker. En kan vara en paternalistisk omsorg om människor som inte kan fatta kloka beslut själva. En annan orsak kan vara att en viss konsumtion också kan generera externa effekter som påverkar samhället i stort. En tredje orsak kan vara att en ojämn fördelning av viss konsumtion direkt påverkar befolkningens nytta. Som ett exempel kan det uppfattas som betydligt mer "kränkande" om grannen har råd med bättre sjukvård än om han har råd med en bättre bil.⁸ En ransonering eller annan offentlig fördelning av möjligheterna att konsumera en viss vara eller tjänst kan således ha stöd i allmänhetens fördelningspolitiska preferenser. Det är dock viktigt att skilja dessa fall från konsumtionsomfördelningar som olika intressegrupper föreslår för att gynna de egna medlemmar som inte grundar sig på allmänhetens preferenser om fördelning av specifik konsumtion.

De fördelningspolitiska reformerna på 1930-talet tog ofta formen av inkomstprövade kontantstöd. Avskaffandet av fattigdom var då det främsta målet. Först i ett senare skede utvecklades den preventiva socialpolitiken med sin inriktning på en minskning av klassklyftor och en mer rättvis fördelning av livschanser. Arbetslöshetsstöd utgör till exempel en förhål-

⁸ Detta argument har utvecklats kraftfullt i bl. a. Grankvist (1987).

landevis liten andel av socialutgifterna, medan en stor del investeras i sysselsättning, omskolning och yrkesutbildning, arbetsmarknadsrörlighet, vuxenutbildning, förebyggande av sjukdom och olyckor, och i familjestöd.

Sammanfattningsvis kan sägas att den offentliga sektorns mål är att rätta till eventuella resursallokerings- och fördelningsproblem. Samtidigt är offentliga insatser ofta dyra och de kan dra med sig nya ineffektiviteter eller fördelningsproblem. Därför är inte alla problem som uppstår på fria marknader värda att lösa med offentliga insatser. De fyra svårigheter som måste beaktas innan ett offentligt ingripande förordas är sammanfattade i tabblån nedan. De följande kapitlen handlar om olika sätt att minska dessa problem.

Fyra problem med offentliga ingripanden

1. BEGRÄNSAD INFORMATION om effekterna av en offentlig insats.
2. BEGRÄNSAD KONTROLL ÖVER MARKNADER. Personer kan ofta anpassa sig till offentliga ingripanden på ett sätt som förhindrar de avsedda effekterna.
3. BEGRÄNSAD KONTROLL ÖVER BYRÅKRATIN. Implementeringen av offentliga insatser kan utformas av offentliga institutioner på ett sätt som motverkar intentionerna.
4. BEGRÄNSNINGAR I DEN POLITISKA PROCESSEN. Den politiska processen ger ibland upphov till inkonsistenta beslut eller beslut som inte representerar majoriteten (Mer om detta sägs nedan).

Mål och val av medel i den politiska processen

Den offentliga sektorns mål är i allmänhet föga kontroversiella så länge de beskrivs i principiella termer som ovan. Kontroversen börjar när de abstrakta skälen översätts till konkreta politiska mål eller val av medel. Olika bedömningar kan göras på grund av informationsunderlag och värderingar.

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

Svårigheten att formulera mål är emellertid inte endast en kunskapsfråga. Även taktiska övervägningar kan ligga bakom oklara målformuleringar. Politiker eller partier kan försöka att undvika att formulera klara mål för att inte stöta sig med någon väljargrupp.

Även när enskilda politiker kan formulera mål och bestämma lämpliga medel kan det vara svårt för politikerna att enas om dessa. En svårighet utgör de mekanismer rotade i den demokratiska principen om majoritetsstyre som kan förhindra att en politiskt vald grupp kan enas om entydiga målsättningar:

Ett exempel på detta är den så kallade väljarparadoxen som först uppmärksammades av den franska 1800-tals filosofen Condorcet. Väljarparadoxen kan illustreras av ett exempel med tre röstande som skall välja mellan tre alternativa mål A, B, och C.

Person 1 föredrar A framför B framför C

Person 2 föredrar C framför A framför B

Person 3 föredrar B framför C framför A

En omröstning mellan alternativen A och B leder till en majoritet för A. På samma sätt finns en majoritet för B över C. Paradoxen är emellertid att det även finns en majoritet för alternativ C över A.

I detta dödläge är en utväg att undvika målformuleringen eller att acceptera en inkonsistent målsättning, exempelvis antas både A och B som är motstridiga mål. Beslutsfattandet sker då utan målformulering direkt i form av val mellan olika medel.

Antag att det för varje mål A, B och C finns passande medel a, b, och c. Omröstningen avseende val av medel ger samma dödläge som omröstningen om målen. Detta kan emellertid lösas genom att koalitioner bildas. Person 1 kan till exempel stödja person 3 och röstar för B framför A och C i gengäld för motsvarande stöd i någon annan fråga. Effekten är emellertid att alternativ väljs som inte egentligen föredras av majoriteten och inte nödvändigtvis är lämpliga lösningar på majoritetens önskemål. Risken finns också att koalitioner enas om kompromisser mellan medlen som inte är lämpliga för att nå något av målen.

Även politiska partier kan ses som sådana koalitioner. Få medlemmar håller med partilinjens i allt men partiet ses som ett dugligt instrument att implementera åtminstone en del av det varje medlem önskar. Ett partis huvudsakliga funktion är således att bestämma en gemensam linje och att försäkra sig om att alla medlemmar stödjer den linjen utåt. Detta kräver ofta ett väldigt opinionsarbete och ett tryck på medlemmarna att inte kritisera den gemensamma linjen. Risken finns att ett partis mål blir oflexibla.

När missnöjet med den officiella partilinjens når en kritisk gräns är det ofta väldigt bråttom att finna en ny gemensam linje. Eftersom kritiken och diskussionen om alternativ tystades ner i det tidigare skedet finns ibland dåliga underlag för att göra ett genomtänkt val av ny linje.

Av dessa olika skäl kan den demokratiska processen hindras från att formulera entydiga mål. Även valet av medel kan i den demokratiska processen bli inkonsistent och följa motstridiga mål. Det är därför inte sagt att det går att härleda den politiska ledningens mål utifrån de val av medel som gjordes.

Resonemangen innebär också att den demokratiska processen innehåller element som inte tillgodoser allmänhetens önskemål. Det i sin tur innebär att samhället antagligen inte är bäst betjänt av ett system där politiskt valda representanter styr på alla nivåer. En del debattörer hävdar t. o. m. att detta är den offentliga sektorns främsta systemfel. Bröms (1989) t. ex. lanserar som viktigaste reform i den offentliga sektorn att politikerns roll i styrningen av offentlig verksamhet minskas.

Ett sådant resonemang accepteras som självklart i rättsväsendet, där domstolar ges möjlighet och plikten att fatta enskilda beslut oberoende av någon direkt politisk kontroll. I styrningen av offentlig verksamhet är den vanliga föreställningen däremot fortfarande att valda politiker skall, genom att sitta i styrelser och nämnder, utöva ett direkt inflytande över hur verksamheten sköts. Hur den politiska kontrollen kan skötas utan att mynna ut i en mindre lyckad detaljstyrning återkommer som en central fråga i kapitel 4.

3.3 Har vi de bästa medlen?

I de föregående avsnitten har övergripande mål för offentliga ingrepp diskuterats. Frågan är nu om de medel som används uppfyller målen. Den frågan är ibland svår att besvara. Av de skäl som diskuterades i föregående avsnitt kan det vara svårt att veta vad målen med en offentlig insats egentligen är. Är målet för bostadssubventionerna till exempel fördelningspolitiskt eller skall det endast öka det totala utbudet av bostäder? Hur stora effektivitetsförluster får en inkomstomfördelning föra med sig utan att strida mot politikernas eller allmänhetens värdering av en jämnare fördelning?

Utöver osäkerheten om målen är det i bland svårt att mäta effekterna av den offentliga verksamheten.

Trots dessa svårigheter finns det ett tusental aktuella undersökningar av effekter av offentliga insatser i Sverige. Detta kan låta mycket, men är en liten siffra i sammanhanget. De flesta offentliga insatser prövas aldrig eller sällan med avseende på effektiviteten.

Det är naturligtvis omöjligt att ge ett uttömmande svar på frågan om graden av måluppfyllelse med dagens offentliga medel. Frågeställningen skall dock belysas med två exempel på områden där effektstudier ofta visar att de medel som en del politiker regelbundet förespråkar inte verkar uppfylla målen. Det första området handlar om effekten av subventioner, och det andra om inkomstomfördelningsåtgärder.

Effekten av subventioner

Både stat och kommun håller sig med ett rikt utbud av subventioner med varierande syften. Att stödja sysselsättningen, stimulera investeringar och FoU i företagen eller spara energi är vanliga mål. Dessa subventioner är avsedda att nå en viss effekt. I många fall är det inte så svårt att mäta hurudvida effekten har uppnåtts, särskilt om mätningen planeras vid införandet av subventionen. En del osäkerhet finns naturligtvis i mätningarna. Den osäkerheten behöver emellertid inte vara större än utvärderingar som ligger till grund för investeringar i allmänhet.

En granskning av den empiriska litteraturen leder till den anmärkningsvärda slutsatsen att det varit svårt att belägga att någon subvention haft en betydande effekt.⁹ De undersökningar som finns visar med ovanlig samstämmighet att subventioner ofta har en tveksam grad av måluppfyllelse. Sysselsättningssubventioner till exempel skapar till synes få nya jobb i

⁹ Till exempel verkar det vara ytterst ovanligt att subventioner till företag leder till ökade utgifter (för t. ex. sysselsättning eller FoU) som är större än själva subventionen. Det vanliga verkar snarare vara att företagen lyckas behålla en stor del av subventionen utan att satsa den på det avsedda ändamålet.

förhållande till subventionens samhällekonomiska kostnad. Tablån nedan visar några av de undersökningar som kommer fram till dessa slutsatser. Det bör noteras att subventioner här definieras som både offentliga bidrag och som motsvarande skatteavdrag.

Några empiriska undersökningar av subventioner

1. Sysselsättningsstöd har undersökts i flera studier. Ett exempel är en undersökning av sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten. Sysselsättningen befanns inte öka alls till följd av stödet (Bohm & Lind, 1989).
2. Mansfield (1986) och Granstrand (1985) fann att det gynnsamma skatteavdraget för FoU inte ökade FoU nämnvärt. Avdraget avskaffades senare och ersattes delvis av ökade specifika FoU subventioner. Även dessa har dock visats stimulera ny FoU till ett värde som motsvarar bara en bråkdel av själva subventionen (Fölster, 1989).
3. Många undersökningar har gjorts om jordbrukssubventioner. En genomgående slutsats är att subventionerna är dåligt lämpade att uppfylla effektivitets- och fördelningsmålen (t. ex. Ds 1988: 54).
4. Även bostadssubventionerna har undersökts av många med slutsatsen att målen inte uppfylls (t. ex. Ds 1989: 39).
5. Ett exempel från den rika floran av små stöd är frakstödet till kvalitetsfilmer. Statskontoret visar i en undersökning att andelen kvalitetsfilmer inte ökade till följd av subventionen (Statskontoret, 1990 b).
6. En utvärdering av bidragen till energisparande pekade mot ingen effekt alls eller möjligen t. o. m. en negativ effekt (Statens energiverk 1984: 2).

Trots de tydliga resultaten från undersökningarna förespråkas liknande stöd fortfarande av vissa politiker. Så kommer man t. ex. antagligen att i Västerbotten införa det stöd som i Norrbotten befanns inte ha någon sysselsättningseffekt (punkt 1 i tablån). Ett skäl till detta kan vara att undersökningarna inte har fått särskilt mycket publicitet. Det finns också en tendens hos politiker att kategoriskt avfärda utvärderingar som bottnar i en bristande förmåga att skilja mellan mer eller mindre trovärdiga utvärderingsmetoder.

En mer cynisk tolkning är emellertid att sådana subventioner är lockande just p. g. a. att utvärderingar sker förhållandevis sällan. Ofta kan en politiker visa sin handlingskraft med att bevilja subventioner utan att behöva stå till svars för deras bristande effekt.¹⁰

Effekten av fördelningspolitiska insatser

Inkomstomfördelning sker till stor del med subventioner till hushållen. Dessa inkomstomfördelande transfereringar utgjorde 1987 19 % av BNP. En viktig fråga är hur väl de lyckas med att uppfylla de fördelningspolitiska målen.

Ett antal undersökningar som ser på inkomstfördelningen som helhet väcker misstanken att omfördelningen skulle kunna ske effektivare. Nedan sammanfattas några sådana undersökningar som ser på hela transferringssystemet. Därefter behandlas några specifika fördelningspolitiska insatser.

¹⁰ På kommunal nivå förvärras detta problem av att de som söker bidrag ur de olika kommunala fonderna ofta även är med och bereder eller beslutar om huruvida bidraget skall godkännas (revisionsrapport, S. Holmberg 1989, sammanfattad i Svenska Dagbladet 11. juni 1989).

I grunden gäller frågan träffsäkerheten i transfereringssystemet. Träffsäkerheten i det svenska systemet kan illustreras med frågeställningen hur stor andel av BNP skulle behöva omfördelas om man hade en sådan träffsäkerhet att endast de fick bidrag som man verkligen ville gynna samtidigt som man undvek att beskatta dessa personer.

Storleksordningen på omfördelningen som skulle behövas i ett system som undviker att både beskatta och ge bidrag till samma person och ändå nå samma fördelning av disponibel inkomst som dagens system kan uppskattas enligt följande. Jansson (1990) uppskattar att 0,8 % av BNP skulle behöva flyttas om för att alla skulle få en inkomststandard som motsvarar nivån för skälig levnadsstandard enligt socialbidragsnormerna (år 1987). Samtidigt beräknar Söderström (1987) Ricci-Lindahls maximala utjämningskvot som anger hur stor andel av den totala inkomstsumman som behöver flyttas från hög- till låginkomsttagare för att alla skall få precis lika stora inkomster till 12,6 % av inkomsterna. Detta motsvarar ungefär 5 % av BNP (år 1984).

Trots att dessa siffror är något osäkra indikerar de att dagens inkomstfördelning skulle kunna åstadkommas med en omflyttning av inkomster någonstans mellan 0,8 och 5 % av BNP. Detta skall jämföras med de 19 % av BNP som transfereringar till hushållen idag ligger på.

Att det svenska transfereringssystemet inte utjämnar mycket i förhållande till den volymen som omfördelas får också stöd från andra studier.

Ringen (1986) t. ex. visar i en studie över inkomstfördelningen i Sverige och andra länder att Sverige har de högsta skatte- och transfereringsnivåerna och den jämnaste inkomstfördelningen. I en jämförelse med Norge har Sverige betydligt högre transfereringar och något högre skatter.

Tabell 3.1. Transfereringar och skatter i Norge och Sverige (1982).

Procent av bruttoinkomst.

	Norge	Sverige
Bruttoinkomst	100	100
Marknadsinkomst	87.7	83.4
Transfereringar	12.3	16.6
Inkomstskatt	31	44.3
Disponibel inkomst	69	55.7

Källa: Ds Fi 1986: 12, Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.

Sedan simulerar Ringen vilken omfördelningseffekt det norska systemet skulle haft om skatter och transfereringar hade legat på den svenska nivån. Detta visas i Tabell 3.2. Till synes är det norska systemet betydligt mer omfördelande i förhållande till transfereringarnas omfattning än det svenska. Resultatet är naturligtvis behäftat med viss osäkerhet eftersom det norska systemet i praktiken kanske inte skulle ha samma effekt i Sverige som det har i Norge.

Den stora diskrepansen mellan vad som faktiskt omfördelas och vad som i bästa fall skulle behöva omfördelas väcker misstanken att en del välfärdsprogram överhuvudtaget inte omfördelar på ett fördelningspolitiskt önskvärt sätt. Till detta kommer två andra problem. Det första är många transfereringar omfördelar i huvudsak mellan olika livsperioder

Tabell 3.2. Simulerad inkomst med den svenska nivån på transfereringar och skatter fördelad enligt norsk modell.

Kvintil	1	2	3	4	5
<i>Faktiskt fördelning:</i>					
Marknadsinkomst	0.8	6.1	18.6	28.9	45.6
Disponibel inkomst	14.8	14.3	17.3	22.5	31.1
<i>Simulerad fördelning:</i>					
Marknadsinkomst	0.8	6.1	18.1	28.9	45.6
Disponibel inkomst	18.3	13.9	17.5	22.1	28.3

Källa: Ds Fi 1986: 12, Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.

snarare än mellan människor. Den uppgiften skulle många människor bättre klara själv. Det andra problemet är att omfördelningar för med sig kostnader i form av effektivitetsförluster till följd av den beskattning som behövs för att finansiera omfördelningen. Som tablån nedan visar kan detta betyda att mycket färre människor gynnas av en omfördelning än som var tänkt.

Omfördelning och effektivitet

Edin (1990) har gjort en kalkyl som uppskattar hur många personer som vinner på en omfördelning givet att omfördelningen skapar marginaleffekter som leder till effektivitetsförluster. Utgångspunkten är att en skatt införs som är proportionell mot inkomsten. Den skatteintäkten fördelas sedan lika på alla inkomsttagare, dvs. i form av ett klumpsummebidrag.

Kalkylen är grundad på 1987 års inkomststatistik. Diagram 3.1. visar antal inkomsttagare vid olika årsinkomstnivåer. Skulle man anta att omfördelningen inte leder till någon effektivitetsförlust så ligger brytpunkten ovanför vilken man förlorar på omfördelningen vid 64 tusen kronor.

Om ineffektivitetsfaktorn däremot är 50 % — vilket innebär att det sker en minskning av den totala inkomsten motsvarande 50 % av skatteintäkten — är det betydligt färre som vinner på en omfördelning.

Empiriska undersökningar tyder på att ineffektivitetsfaktorn mycket väl kan ligga på höga nivåer (Hansson, 1984). En hög ineffektivitetsfaktor betyder inte nödvändigtvis att inga omfördelningar bör göras. Däremot är det en faktor som måste ingå i avvägningen av hur och hur mycket omfördelning som bör ske.

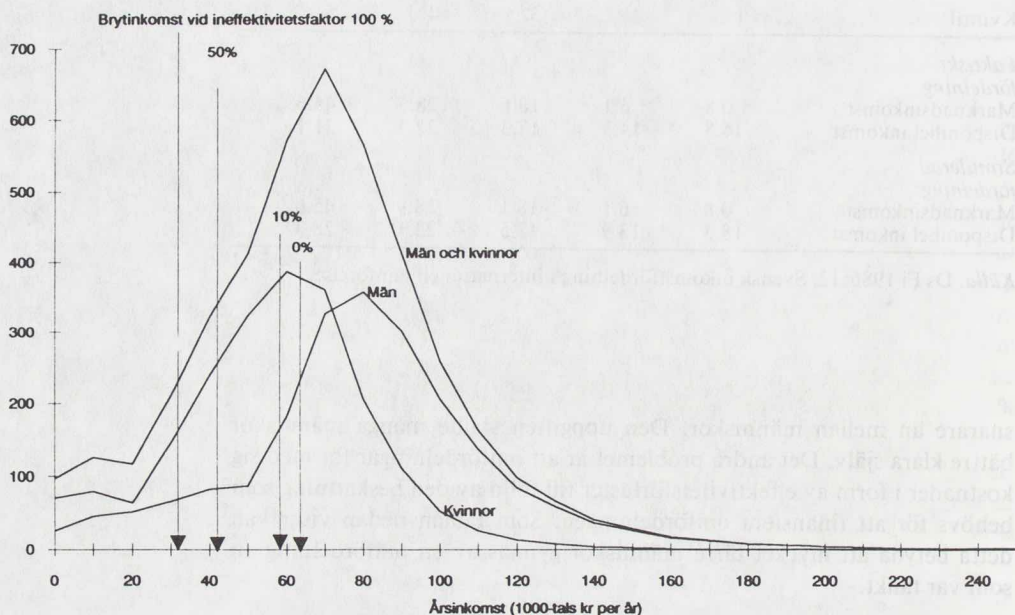
En slutsats av kalkylen är att de som vinner på en sådan omfördelning är nästan enbart deltidsarbetande eftersom brytinkomsten ligger under även mycket låga heltidslöner. En nyckelfråga är därför i vilken mån man avser att subventionera deltidsarbetande som grupp snarare än t. ex. heltidsarbetande med låga inkomster.

Dessa tre problem möter man även i studier av specifika transfereringsprogram:

1. ATP systemet som en gång lanserades som vår tids största jämlikhetsreform har undersökts i flera studier som enbart ser på inkomstfördelningen under ett visst år. ATP systemet ser då ut som att det har ökat jämlikheten i inkomstfördelningen. Detta är emellertid en missvisande

Diagram 3.1. Antal inkomsttagare som vinner på en omfördelning.

1000-tal per 10000 kr intervall. Inkomst efter skatt. Åldersgrupp 25-64.



Källa: Edin (1990).

effekt.¹¹ Utan ATP systemet skulle sparandet i ökad utsträckning ske privat. En pensionär med privat sparande har låg inkomst som höjs när det privata sparandet ersätts med ett ATP system. Detta betyder dock inte att levnadsstandarden för pensionären höjs. Om man ser till livstidsinkomsten verkar ATP systemet snarare omfördela från låginkomsttagare till de som har högre inkomster under en tid.

Villkoret att bara de femton bästa åren räknas kunde till en början åberopas för kvinnorna och för de tjänstemannagrupper man var intresserad av att locka in i ATP-systemet. Med de förändrade förvärvsmönstren har emellertid kvinnoargumentet förlorat i tyngd. I praktiken har de femton bästa åren därmed blivit något som alltmer gynnar dem med höga löner under en kortare tid, t. ex. efter att ha kommit upp i karriärstegen.

Tillsammans innebär dessa effekter att en låginkomsttagare som arbetat i 30 år och är pensionär i 10 år betalar in tre gånger så mycket som han får ut (Söderström, 1988). För en höginkomsttagare som arbetat i 30 år med huvuddelen av inkomsten koncentrerad till 15 år är systemet bättre. Utfallet blir bäst för den som tjänar omkring 150 000. Endast för de med dem allra högsta inkomsterna blir systemet mindre förmånligt på grund av det så kallade taket.

Den relevanta jämförelsen är därför ATP-systemets effekt på livstidsinkomsten. En undersökning av Ståhlberg (1986) stöder slutsatsen att ATP-systemet är regressivt avseende livstidsinkomsten. I studien kombineras information från ATP-registret, SCBs inkomstuppgifter och levnadsnivåundersökningarna så att inkomstutvecklingen under människors livstid

¹¹ Dessa studier fångar också en verklig omfördelning mellan generationer under införandet av ATP systemet. Den effekten avtar emellertid efter en tid.

har kunnat konstrueras. En av slutsatserna är att ålderspensionssystemet som helhet inte har någon tydlig utjämnande effekt. Den progressiva tendensen i folkpensionen neutraliseras praktiskt taget helt av den regressiva tendensen i ATP-systemet.¹² I en tidigare undersökning (Ståhlberg, 1985) undersöks enbart ATP systemets fördelningseffekter. Slutsatsen är att ATP-systemet (utan pensionstillskott) är mindre förmånligt för bl. a. kvinnor som grupp och för de som tillhör en lägre socioekonomisk grupp.

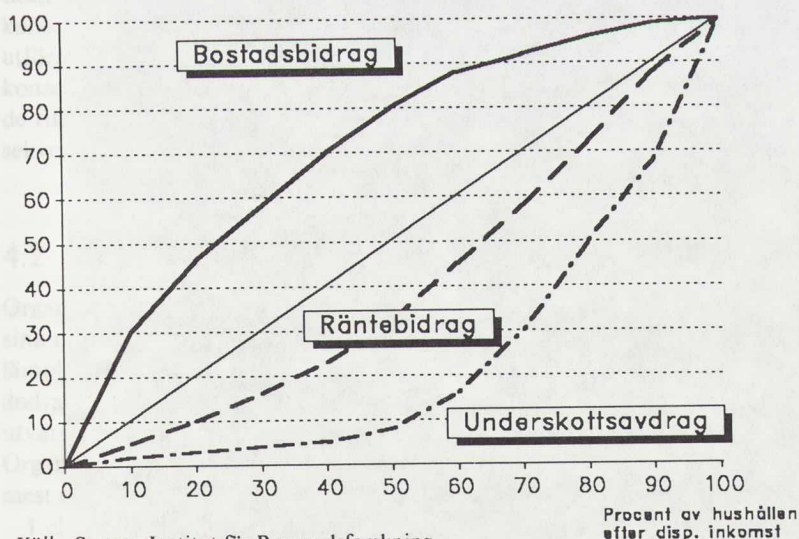
2. Bostadskostnadsutredningen konstaterar att bostadssubventioner som årligen slukar 40 miljarder (år 1989) inte bidrar till någon jämlikhet (Ds 1989: 39). I utredningen konstateras visserligen att bostadsbidragen (7,2 mdr SEK under 1989) har en hög fördelningspolitisk precision, bidragen går alltså till hushåll med låga inkomster och stor försörjningsbörda. Men bostadsbidragens progressiva fördelningseffekt uppvägs av en lika stor regressiv fördelningseffekt av räntebidragen och underskottsavdrag. Det är idag svårt att bygga ut systemet med bostadsbidrag därför att marginaleffekterna med nuvarande skattesatser är så pass höga. Både räntebidrag och underskottsavdrag tillfaller, som tablån visar, de med inkomster över genomsnittet. Som ett exempel fick ett hushåll som tjänade 210 000 eller mer om året nästan tre gånger mer i subventionen än ett hushåll som tjänade under 100 000.

Bostadsstödet fördelningsprofil

Diagram 3.2. visar så kallade Lorenzkurvor över fördelningen av bostadsbidrag, räntebidrag, och underskottsavdrag. Diagrammet visar hur stor andel av subventioner som tillfaller hushåll med olika nivåer på disponibel inkomst. Det kan t. ex. utläsas att de 20 procenten av hushållen med de lägsta inkomsterna får 50% av bostadsbidragen.

Diagram 3.2. Fördelning av bostadssubventioner i Lorenzkurvor.

Procent av subventionerna



Källa: Statens Institut för Byggnadsforskning.

¹² Detta betyder att den progressiva fördelnings-effekten som tåket i ATP-systemet åstadkommer domineras av regressiva effekter av andra regler i systemet.

3. Liknande exempel finns för produktion i offentlig regi som motiverats av fördelningspolitiska hänsyn. Subventionen av barnfamiljer som får plats i den kommunala barnomsorgen är till exempel det viktigaste fördelningspolitiska inslaget i det offentliga stödet till barnfamiljer. En familj som får plats subventioneras med mellan 50 000 och 100 000 kronor medan den som inte får plats oftast får avstå från förvärsarbete. En undersökning (Ds Fi 1983: 30) visar att den ojämna fördelningen av daghemplatser skapar större ekonomisk ojämlikhet än inkomstskillnaderna mellan barnfamiljer. En annan undersökning (LO, 1986) visar att endast 37 procent av LO-medlemmarnas barn har plats på daghem eller familjedaghem medan motsvarande siffra för Saco/SR:s medlemmar är 71 procent. Subventionen gynnar alltså akademiker mer än arbetare.

Utnyttjandet av många andra offentliga tjänster visar samma mönster. Snedrekryteringen till universitet och högskolor har till exempel ökat kraftigt under 70- och 80-talet. (LO, Heta siffror och kalla fakta). Subventioner till Dramaten, Operan, tennishallar, föreningslivet, bibliotek, fritidsgårdar, ishockeyarenor och annan fritids- och kulturverksamhet går i första hand till över- och medelklassen.

4. Ett exempel på en studie som tar fasta på kostnaden av omfördelning är en undersökning av televerkets taxesättning. Televerket subventionerar idag kortdistanssamtal på bekostnad av långdistanssamtal. Regeringen tillåter inte en korrekt kostnadsprissättning eftersom subventioneringen anses gynna pensionärer. Bergendorff (1986) uppskattar att omfördelningen till pensionärer låg i storleksordningen 500-600 milj. SEK, men att effektivitetsförlusten av att alla får betala "felaktiga" priser uppgår till ungefär lika mycket.

Sammanfattningsvis har i detta avsnitt valet av medel granskats på två områden. Empiriska studier pekar på att subventioner i ett flertal fall inte har uppnått målen. Även flera transfereringsprogram och andra offentliga åtgärder som använts för att nå fördelningspolitiska mål har enligt undersökningarna inte heller varit särskilt ändamålsenliga.

4 Organisationsformer

4.1 Inledning

Det finns vanligtvis ett stort antal sätt på vilka den offentliga sektorn kan nå sina mål. Ofta är alternativens duglighet osäker och valet blir därför svårt. Samtidigt finns det en hel del empiriska undersökningar som ger en ledtråd om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Detta kapitel försöker att summera några av de viktigaste slutsatserna. Tonvikten ligger på frågan vilka organisatoriska lösningar som kan väntas vara bäst för att nå målen.

Ur sammanställningen av resonemang och empiriska resultat framkommer att det finns en gemensam nämnare för de organisatoriska lösningar som det finns anledning att tro fungerar väl. De utmärks av någonting som här kallas för konsekvensansvar. Begreppet innebär att beslutsfattare ges förhållandevis stor handlingsfrihet samtidigt som de själva utsätts för konsekvenser deras beslut har för samhället. I avsnitt 4.2. förklaras begreppet konsekvensansvar. De resterande avsnitten analyserar organisationsprinciper som utmärks av konsekvensansvar i olika sammanhang.

En grundläggande organisationsfråga är om det offentliga ingripandet skall ske i form av regleringar, offentlig finansiering, eller offentlig produktion. Den avvägningen behandlas i avsnitt 4.3. Avsnitt 4.4. visar hur konsekvensansvar kan införas genom kontrakt mellan beställaren och utföraren och genom konkurrens mellan utförare. I avsnitt 4.5. behandlas konsekvensansvarets betydelse för budgetprocessen och statens förhållande till kommunerna. Slutligen visas i avsnitt 4.6. hur införandet av konsekvensansvar även kan tänkas öka fördelningspolitikens effektivitet.

4.2 Konsekvensansvar

Organisationers effektivitet betraktas ofta i termer av hur väl de klarar sina nuvarande uppgifter. Det är då lätt hänt att strukturer byggs som är lämpliga för ögonblicket men som inte förmår att anpassa sig själv till ändrade omständigheter. Organisationsformer måste därför i hög grad utvärderas med hänsyn till deras förmåga att förnya och anpassa sig. Organisationer som klarar detta kommer också att hitta det för tillfället mest effektiva arbetssättet.

I ekonomisk jargong talas om organisationers förmåga till ”dynamisk optimering”. I praktiken betyder detta att de bästa organisationsformerna

är de som bäst främjar förnyelseprocessen, som skapar en grogrund för nya ideer, som uppmuntrar att experiment genomförs och utvärderas, och där framgångsrika experiment leder till implementering och spridning av nya metoder.

Att offentlig verksamhet är stelbent och ger för lite utrymme för experiment är en vanlig kritik. Den yttras t. o. m. av de som på det stora hela försvara nuvarande organisationsformer i den offentliga sektorn. LO (1986) skriver t. ex.: "Men inte ens på det sociala området bör den offentliga sektorn ha ett absolut monopol. I vissa lägen kan rent av vinstbaserad privat verksamhet på marginalen användas som en del i samhällets totallösningar. Den kan vara viktig som inspiratör och föregångare." (s.70)

Till viss del brottas alla stora organisationer med sina rigida strukturer. För offentlig verksamhet försvåras experiment dessutom ofta av den demokratiska processen, lagstiftning och strävan att i rättvisans namn erbjuda en jämn servicenivå. Trots dessa problem är det vid en genomgång av olika offentliga verksamheter slående hur många försök med nya metoder faktiskt pågår (t. ex. Statskontoret, 1989). På det sociala området finns t. ex. knappt någon verksamhet där inte försök med privata alternativ pågår. Lika slående är emellertid hur sällan försöken utsätts för en grundlig utvärdering. Försöken tar t. ex. mer sällan formen av experiment där jämförelse med en kontrollgrupp tillåter handfasta slutsatser.

Utöver sådana allmänna observationer finns emellertid få ekonomiska analyser av förnyelseprocessen i offentlig verksamhet och dess samband med organisationsformen. En parallell kan dock dras med analyser av företagens förnyelse. De har kretsat kring två frågor. Den ena är vilka motiv som finns att utveckla nya metoder eller produkter. Den andra är vilken roll informations- och kompetensfördelningen spelar. Ett exempel på den första frågan är att företagens utveckling kan styras av vinstförväntningar för olika strategier. Ett exempel på den andra frågan är vilken kompetens ägare av privata företag har att tillsätta kompetenta företagsledare.

Även i den offentliga sektorn kan organisationsformer utvärderas i termer av motiven och av informations- och kompetensstrukturer.

Motiven till förnyelse i offentlig verksamhet

Motiven i offentlig verksamhet skiljer sig från de i den privata sektorn på så sätt att det finns få direkta ekonomiska belöningar för framgångsrika utvecklingar i den offentliga sektorn. Däremot existerar indirekta belöningar som t. ex. karriärmöjligheter. I avsaknad av direkta ekonomiska motiv blir också andra personliga motiv viktiga. Det kan handla om tillfredsställelse med ett väl utfört arbete, strävan att öka sitt inflytande eller annat.

Ett problem är att dessa motiv inte sällan avviker från det som är i samhällets bästa intresse. Som ett exempel har en sjukhusdirektör med ansvar för sjukhusets budget idag ofta motiv att fylla sjukhuset med förhållandevis billiga långvårdspatienter i stället för andra patienter som kräver dyra operationer.

Det grundläggande problemet i den situationen och många liknande är

att offentliga beslutsfattare åläggs att fatta beslut i samhällets intresse samtidigt som det är budgetuppfyllelse som är den prestation som är mest synlig för huvudmännen. En beslutsfattare som vill tillfredsställa sina huvudmän frestas därför att koncentrera sig på de prestationer som huvudmännen främst kan observera snarare än det som bäst uppfyller samhällets intresse. En slutsats som kan dras av dessa problem är att en organisation tenderar att fungera bättre om konsekvenserna av besluten återfaller på beslutsfattaren, t. ex. att de besparingar en sjukhusdirektör kan åstadkomma kan tillgodogöras budgeten och därmed bli synlig även för huvudmännen. Organisationsformer som lyckas med detta präglas av konsekvensansvar.

Även när det inte finns motiv som direkt leder en offentlig verksamhet att ta initiativ som strider mot samhällets intresse är frågan vilka motiv som finns att genomföra de experiment med nya metoder som samhället kan bli betjänt av.

Samhällets nytta av att experiment med olika nya lösningar genomförs kan vara mycket större än den enskilda organisationens. Problemet har diskuterats mycket i samband med företagens motiv av bedriva FoU.¹³ Det gäller dock offentliga organisationer i lika stor eller större utsträckning. Problemet kan beskrivas som följande. Antag att en viss verksamhet bedrivs på flera håll. På ett ställe har man kommit på en ny idé för en ny form för verksamheten. Nyttan av idén är osäker och kostnaderna för experiment är höga. Om idén fungerar skulle den dock kunna spridas till de andra organisationerna. Värdet av idén för alla organisationer tillsammans kan därför vara hög och kan rättfärdiga de höga experimentkostnaderna trots osäkerheten. Organisationen som har idén räknar dock enbart på dess värde för den egna verksamheten och beslutar därför att inte experimentera.¹⁴

Kostnaden av experiment består inte minst av de risker, extraarbete, och den strid som ofta krävs för att kunna inleda försök med nya metoder. En individ som står för avvikande åsikter blir mindre respekterad av gruppen, utsätts kanske för tryck att byta åsikt, försämrar sina karriärmöjligheter, eller riskerar till och med att bli utesluten ur gruppen.¹⁵

Ofta görs detta av såkallade "intraprenörer", eldsjälarna som kanske får en personlig tillfredsställelse av förbättringar eller i bästa fall – och förutsatt att de lyckas – på sikt kan få bättre karriärmöjligheter. Om intraprenören lyckas övertyga resten av gruppen ökar kanske gruppens respekt för honom och karriärmöjligheterna förbättras. En offentlig intraprenör som driver genom ett försök med en ny metod har sedan starka personliga motiv att framställa försöket som lyckat. Motiven att genomföra en objektiv utvärdering kan däremot vara måttliga såvida inte sådana krav ställs av de som skall övertygas. Både kostnader av och motivationen till förnyelse finns således ofta på ett psykologiskt eller organisatoriskt plan.

Sammanfattningsvis är motiven att förnya i den offentliga sektorn framförallt icke-ekonomiska. I stället kommer motiven att förnya från intraprenörers strävan att utveckla verksamheten och eventuella karriärmöjligheter. Samtidigt finns starka motiv att inte ta den risken att misslyckas som experiment för med sig. Även för intraprenören kan motiven att utvärdera experiment vara små.

¹³ Sedan Arrow (1962) har det hävdats att företagen forskar för lite därför att många uppfinningar har mycket större samhällsekonomiska värden än det uppfinnande företaget kan tillgodogöra sig.
¹⁴ En intressant fråga är om benägenheten att experimentera och söka nya lösningar ökar när budgeten är stram. Lindgren och Brunsson (1983) bekräftar den hypotesen i viss mån i sin utredning om besparingar i kommunerna. Även undersökningar av företag visar att kriser kan stimulera benägenheten att experimentera med nya lösningar.

¹⁵ Även i ett fall där många individer har en avvikande åsikt är det tänkbart att alla håller tyst i tron att gruppen antagligen inte kan övertygas. Psykologer har studerat situationer där grupper har enats om beslut som sedan visat sig vara grova misstag (Allison, 1971; Janis, 1972). Ofta har de funnit en gruppprocess som de kallar för "groupthink". Kärnan i den är att många, ibland majoriteten, anpassar sig utan protester till gruppens åsikt trots att de på egen hand hade haft en helt annan åsikt.

Kompetens- och informationsfördelning

Den nuvarande organisationen av offentlig verksamhet brottas ofta med krångliga informationsstrukturer. Politiker, som har svårt att skaffa sig en specialiserad kompetens (eftersom de måste bevaka många områden) tvingas bestämma detaljerade direktiv baserad på information som ofta har förmedlats via flera nivåer av tjänstemän. Av samma skäl kan det vara svårt för politiker att tillsätta kompetenta tjänstemän.¹⁶

Den offentliga sektorn präglas ofta av situationer där information om en ändrad situation måste förmedlas upp genom hierarkien innan ett generellt beslut fattas som sedan vandrar samma väg ner igen till den som skall rätta sig efter beslutet. Ett exempel på en sådan beslutsgång är att en icke försumbar del av landstingens byråkrati är sysselsatt med att värdera och kommunicera information om befolkningens sjukvårdsbehov och önskemål, information som sedan leder till beslut om hur resurser bör fördelas i sjukvården. I ett mer informationseffektivt system skulle läkare eller sjukhuschefer direkt ges motiv att fatta de rätta besluten.

En politiker eller offentlig tjänsteman som är kompetent och har tillgång till information som skulle göra det möjligt att förbättra verksamheten kan inte, som i den privata sektorn, köpa upp verksamheten och förverkliga idéerna. Istället måste han övertyga en majoritet om värdet av hans insikter innan de ens kan prövas. Detta gör det naturligtvis svårare att förverkliga experiment.

Väljare har dessutom ofta svårt att avgöra politikers kompetens. Till och med för initierade politiska bedömare är det t. ex. ofta svårt att avgöra om en politikers ståndpunkt är självvald – och som därmed reflekterar på hans kompetens – eller om den är påtvingad av politiska omständigheter.

Sammanfattningsvis finns i den offentliga organisationen informationsproblem som försvårar utval av kompetenta tjänstemän och politiker, som försvårar beslutsfattande, och som hindrar försök med nya metoder.

Konsekvensansvar

Att förmedla information kostar tid och för med sig fel och förvrängningar i den information som förmedlas. Ett decentraliserat beslutsfattande har således fördelen av att beslutsunderlaget inte behöver förmedlas i samma utsträckning. Ett traditionellt motargument inom organisationsteori är att ett centraliserat beslutsfattande i gengäld har fördelen av att information från flera verksamheter samlas i centrum och kan leda till bättre beslut för alla. En tredje, ofta överlägsen, variant är emellertid ett decentraliserat beslutsfattande där information förmedlas mellan de decentraliserade enheterna. En väl fungerande marknad är ett exempel på en sådan organisation. Priserna förmedlar information om andras kostnader och efterfrågan så bra att en central samordning av produktion och distribution inte behövs.

I den offentliga sektorn, där priser ofta inte kan utöva samma funktion, löper en decentralisering risken att beslut fattas i de olika enheterna som inte gagnar helheten eller samhället. Därför måste decentraliserade enheter utsättas för någon form av kontroll. Kontrollen behöver dock inte ta

¹⁶ Pelikan (1989) utvecklar sambanden mellan organisationsform och allokering av kompetens.

formen av en detaljstyrning från högre nivåer. I stället kan beslutsfattare i viss mån utsättas för konsekvenserna av sina beslut. Därmed skulle beslutsfattaren på låg nivå få ett eget intresse att fatta de beslut som bäst uppfyller målet. Denna allmänna princip kan benämnas konsekvensansvar.

En organisation med konsekvensansvar präglas dels av en effektiv informationsstruktur. Information behöver inte förmedlas utan besluten kan fattas av decentraliserade enheter. Samtidigt innebär en sådan organisation ofta att kompetens blir lättare att utvärdera eftersom konsekvenserna av beslut kan bli mer synliga för utomstående. Konsekvensansvar skapar också motiv för beslutsfattare att göra det som är i samhällets intresse.

Konsekvensansvar innebär mycket mer än decentraliserat budgetansvar. Det innebär även att konsumenternas bedömning av kvaliteten och externa effekter på andra verksamheter tillåts inverka på beslutsfattaren. Detta minskar behovet av en överordnad administration som kontrollerar och förmedlar information mellan beslutsfattare och mellan konsumenter och beslutsfattare.

På en teoretisk nivå har konsekvensansvar således en rad fördelar. Vilka praktiska möjligheter som finns att införa ökat konsekvensansvar behandlas i följande avsnitt. Generellt kan sägas att två typer av problem måste beaktas.

1. Konsekvenserna måste mätas rätt. Att betala en läkare per behandling vore t. ex. fel när den konsekvens samhället egentligen är intresserad av är patientens långsiktiga hälsa.

2. Konsekvensansvaret måste justeras till rätt nivå. Är ansvaret för litet saknas motiv. Är beslutsfattaren i för stor omfattning personligen ansvarig för konsekvenserna kan det motverka benägenheten att utsätta sig för risker, t. ex. att experimentera med innovationer. Den ersättningen som beslutsfattaren kräver drivs också upp av för höga risker.

4.3 Reglering, offentlig finansiering, eller produktion i offentlig regi?

När en offentlig insats övervägs för att uppnå en viss effekt måste några grundläggande val av medel göras. En möjlighet är att införa regleringar. En annan är att införa en offentlig finansiering, t. ex. en subvention för att nå den önskade effekten. Slutligen kan en verksamhet i offentlig regi upprättas. Dessa tre alternativ beskrivs ibland också som olika grader av offentlig inblandning.

Ett exempel på hur medlen kan användas för att lösa ett och samma problem är försöken att göra sjukvård tillgänglig för låginkomsttagare. Offentlig produktion av sjukvård är den svenska lösningen. I andra länder används emellertid både offentlig finansiering och regleringar. I Förenta Staterna t. ex. finansieras vård för äldre och socialbidragstagare genom program som Medicaid och Medicare fastän produktionen sker privat. Samtidigt regleras dock att sjukhusen måste behandla de som varken är försäkrade eller får offentligt stöd. Ungefär 15 % av befolkningen får sjukvård tack vare denna reglering.

Detta avsnitt behandlar i huvudsak effektiviteten av regleringar jämfört med en verksamhet som finansieras offentligt eller bedrivs i offentligt regi. Nästa avsnitt fördjupar sig sedan i avvägningen mellan offentlig finansiering och offentlig regi.

Det visas att avvägningen mellan regleringar och en offentlig verksamhet eller finansiering i grunden är en fråga om hur konsekvensansvaret fördelas. Regleringar föreskriver ett visst beteende, ofta till en låg kostnad för det offentliga. Ansvar för konsekvenserna i termer av kända och okända kostnader hamnar däremot hos aktörer på den reglerade marknaden. Med en offentlig verksamhet eller finansiering förhåller det sig tvärtom. Kostnaderna bärs av det offentliga, medan konsekvenserna i termer av varierande beteende (eller standard) bärs av aktörer på marknaden. Den skillnaden mellan regleringar och verksamhet kan utgöra grunden för en bedömning om det bästa tillvägagångssättet för ett offentligt ingripande.

Det bör noteras att med offentlig finansiering menas både subventioner och offentlig upphandling från privata leverantörer. Även avgifter och skatter faller under den kategorien. Dessa kan ses som "negativa" subventioner.

I praktiken finns det inte alltid en klar gräns mellan reglering och offentlig finansiering. Skall parkeringsförbud t.ex. ses som en reglering eller är parkingsböter en avgift mot vilken man kan köpa sig rätten att parkera fritt? I det följande talas om en reglering i de fallen där straffet eller kostnaden för överträdelse är så högt att regleringen är bindande för nästan alla. Om däremot böterna är så låga att människor regelbundet väljer att betala i stället för att följa föreskrifterna betraktas det som en avgift.

Den grundläggande skillnaden mellan regleringar och offentlig verksamhet eller finansiering ligger i den informationstillgången de kräver av beslutsfattaren. Om beslutsfattaren vore fullständigt informerad så att medlen kunde utformas på det optimala sättet skulle oftast ett mål kunna uppnås lika effektivt med alla tre av de offentliga medlen.

Fullständig information innebär i detta sammanhang följande:

1. Beslutsfattaren vet hur högt individer och samhället värderar en viss tjänst.

2. Beslutsfattaren vet kostnaderna för att producera tjänsten. Utifrån en avvägning av kostnader och samhällets värdering kan beslutsfattaren bestämma vilken standard varje individ helst bör få.

3. I regleringsfallet kan beslutsfattaren reglera så att varje individ får den optimala standarden och kan dessutom övervaka så att regleringen efterföljs. I finansieringsalternativet kan beslutsfattaren köpa tjänsten åt individer eller justera subventioner och skatter så att varje individ får den optimala nivån. I det tredje alternativet – offentlig produktion – kan beslutsfattaren utifrån sin kunskap om vad en viss tjänst bör kosta att producera övervaka att varje individ får den optimala standarden till rimlig kostnad.

Tablån nedanför visar ett läroboksexempel över en situation där samma utfall kan nås med regleringar, offentlig finansiering, och offentlig produktion.

Likhet mellan regleringar, offentlig finansiering och offentlig produktion under fullständig information

Anta att en tjänst, som en skola, kan produceras offentligt eller privat. Utan offentliga insatser skulle vissa föräldrar vara beredda att betala för skolgången. Detta kan uttryckas med en efterfrågekurva som i diagram 4.1. Antal barn i skolan bestäms av hur många föräldrar är beredda att betala mer än skolkostnaden.

Samhället sätter dock ett högt värde på skolgång, så högt att värdet av skolgång är högre än kostnaden för alla barn. En möjlighet är då att reglera, dvs. att införa skolplikt. Alla barn går då i skolan och föräldrar tvingas betala. Den andra möjligheten är att subventionera skolgången så mycket så att alla föräldrar anser det som förmånligt att skicka sina barn till skolan. Den tredje möjligheten, att bedriva skolan offentligt, är likvärdigt med den offentliga finansieringen, givet att det offentliga med fullständig information kan driva en skola lika effektivt som en privat skola.

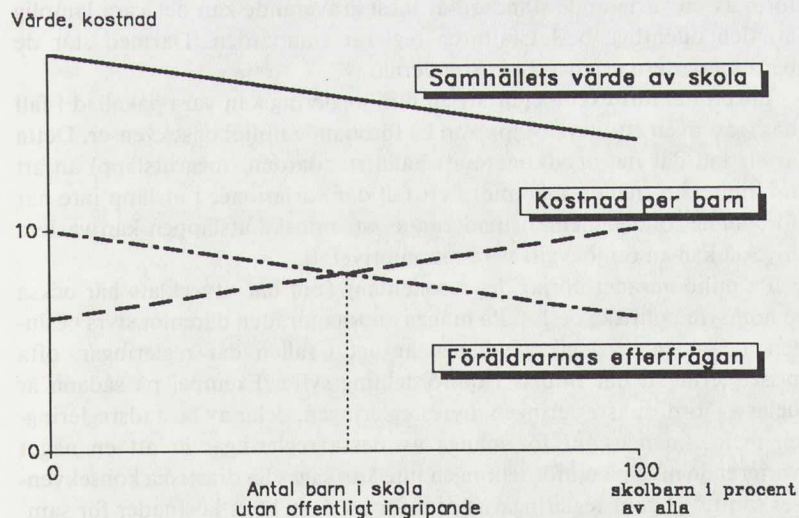
Alla tre medlen når således samma mål att få alla barn i skolan. De skiljer sig dock i finansieringssättet. En skola i offentlig regi, eller offentligt finansierad, betalas med skattemedel. I regleringsalternativet är det föräldrarna som betalar. Fortfarande under antagandet av fullständig information är det emellertid möjligt att kompensera föräldrar för skolutgifterna genom skattesystemet så att deras levnadsstandard är densamma som i de andra alternativen.

Att de flesta länder valt en kombination av skolplikt och en viss offentlig finansiering av skolväsendet eller produktion i egen regi kan ses som ett sätt att dela kostnaden för barnens skolgång mellan familjen och det offentliga.

Vänder man på den teoretiska slutsatsen i fallet med fullständig information är innebörden att skillnader mellan medlen i praktiken beror på att de ger olika förutsättningar för beslutsfattarna att skaffa sig kunskap om eventuella glapp mellan mål och utfall, en kunskap som krävs för en effektiv justering av medlet.

Ofullständig information innebär att det ofta är väldigt svårt att bedöma kostnader av regleringen för de som drabbas. Dessutom är det vanligtvis omöjligt att ta hänsyn till enskilda omständigheter. I stället måste en

Diagram 4.1. Samhällets värdering av skolgång.



enhetlig reglering tillämpas på en bred grupp samtidigt. Reglering av miljöfarligt utsläpp t. ex. kan vara lätt att följa för vissa företag medan andra med mindre flexibel teknik kan slås ut. En sådan reglering kan också vara ineffektiv i den mening att vissa företag tvingas minska utsläppen till höga kostnader medan samma utsläppsminskning hade kunnat göras i andra företag till en mycket lägre kostnad. Slutsatsen är att en reglering ger goda möjligheter att åstadkomma ett visst beteende men den totala kostnaden förblir ofta mycket osäker och den önskade effekten nås ofta inte på det för samhället billigaste sättet.^{17 18}

I alternativet med offentlig finansiering förhåller det sig precis tvärtom. Kostnaderna syns i form av utgifter (eller intäkter) från statskassan men effekten förblir ofta osäker. I många fall där man har subventionerat för att t. ex. öka sysselsättningen eller åstadkomma andra mål har undersökningar efteråt visat att effekten var obetydlig. När den offentliga finansieringen används för upphandling av tjänster kan möjligheten att bedöma effekten vara något bättre. Ofta är det emellertid så att de upphandlade tjänsterna konsumeras av konsumenter. Det är då svårt att veta om konsumenters önskemål uppfylls. Det är också svårt att ta hänsyn till skilda önskemål.

Tabell 4.1. Jämförelse av informationstillgång vid användning av olika medel.

	Reglering	Finansiering	Produktion
Information om			
Kostnaden	svår	lätt	lätt
Effekt	ofta lätt	ofta svår	ofta svår
Värde för			
konsumten	svår	svår	svår

Tabell 4.1. kan tolkas så att det är bäst att skapa konsekvensansvar för de konsekvenser som är mest graverande. Det betyder att om kostnader av att nå en effekt är mycket osäkra med risk för att de blir höga och slår ojämt kan det vara bättre att den offentliga beslutsfattaren tar konsekvensansvaret i form av en offentlig finansiering. Däremot om konsekvenserna i form av en varierande standard är mest graverande kan det vara lämplig att den offentliga beslutsfattaren reglerar standarden. Därmed står de berörda parterna själva för kostnaderna.

Ett ofta anfört exempel är att en miljöreglering kan vara påkallad i fall där t. ex. även ett litet utsläpp kan ha förödande miljökonsekvenser. Detta är ett fall där det är viktigare att hålla standarden (inga utsläpp) än att minimera kostnader. Däremot i ett fall där variationer i utsläpp inte har förödande följder men kostnaderna av att minska utsläppen kan variera mycket kan en miljöavgift vara mer motiverad.

På miljöområdet börjar det resonemang som har utvecklats här också genomsyra politiska beslut. På många andra områden däremot styrs besluten av en annan logik. Tydligast är det i fallen där regleringar, ofta prisregleringar, har införts i omfördelningssyfte. Exempel på sådana är delar av jordbruksregleringen, hyresregleringen, delar av bostadsregleringen m. m. Gemensamt för många av dessa regleringar är att en något varierande nivå på omfördelningen inte kan sägas ha drastiska konsekvenser samtidigt som regleringarna ofta för med sig höga kostnader för sam-

¹⁷ Denna egenskap av regleringar har behandlats utförligt i den national-ekonomiska litteraturen. Där föreslås även regleringsformer som inte har de nämnda nackdelar. En sådan är så kallade säljbara rättigheter. Som ett exempel skulle regeringen kunna begränsa utsläpp av ett miljöfarligt ämne till en viss total mängd men låta företagen köpa rättigheten att släppa ut den mängden av varandra.

¹⁸ Problemet har också uppmärksamats i praktiken. Sedan 1970 har det funnits en begränsningskungörelse som begränsar myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd. Den har dock inte haft avsedd verkan, bl. a. därför att stödet från regeringskansliet har varit svalt. Därför upprättade regeringen en ny begränsningsförordning som trädde i kraft 1988. Förordningen ålägger en myndighet att ge de parter som berörs kostnadsmässigt tillfälle att yttra sig innan en regel meddelas. Dessutom skall det göras en konsekvensutredning. Om kostnaderna antas blir stora måste regeringen medgiva inhämtas. Reglens konsekvenser skall dessutom följas upp så länge den gäller. Riksrevisionsverket har fått i uppdrag att ansvara för metodutveckling och utbildning i samband med förordningen. Det återstår att se om den nya förordningen har ett större genomslag än den gamla.

hället och inte sällan drabbar andra mindre privilegierade grupper. Jordbruksregleringen t. ex. för med sig högre matutgifter för bl. a. barnfamiljer. Samtidigt är effektivitetsförlusten så stor att bönderna får ut endast en liten del av den matprishöjningen som regleringarna åstadkommer. Hyresregleringen har lett till ett system där låginkomsttagare oftare betalar höga hyror (i nybyggda områden) eller ha svårt att hitta bostad, medan höginkomsttagare oftare bor i äldre, mer attraktiva, områden med låga hyror.

Resonemanget som har förts i detta avsnitt tyder på att flera av dessa fördelningspolitiskt motiverade regleringar antagligen är mindre lämpliga än t. ex. direkta subventioner.

Sammanfattningsvis har visats att regleringar, offentlig finansiering och offentlig produktion kan ses som tre typer av offentliga insatser som ofta kan användas för att nå samma mål. Regleringar kan vara lämpliga när det anses viktigt att uppnå en viss effekt oavsett kostnader. Offentlig verksamhet eller finansiering däremot ger bättre grepp om kostnader men effekten kan variera något mer.

4.4 Kontraktsformer och konkurrens

Indelningen av offentliga medel i kategorier som reglering och offentlig finansiering är mycket grov. I detta kapitel beskrivs mer detaljerad hur medlen kan utformas för att stärka konsekvensansvar. Tonvikten ligger därvid på rätt val av kontrakt och möjligheten att införa konkurrens. Båda frågor är viktiga för verksamhet i offentlig regi, offentligt finansierad verksamhet och avvägningen mellan dessa. Även vid utformning av regleringar är det emellertid viktigt att beakta hur de påverkar kontraktsformer och konkurrensförhållanden.

Konsekvensansvar genom val av kontrakt

Vid en decentralisering med konsekvensansvar måste det bestämmas hur en beslutsfattare skall utsättas för konsekvenserna av sina beslut. Detta regleras ofta i någon form av kontrakt.

Principiellt skiljer man mellan tre olika kontraktsformer.

En kontraktsform är ett *prestationsrelaterat* kontrakt. Storleken på ersättningen beror på prestationen. I den privata sektorn är detta en vanlig kontraktsform. I den offentliga sektorn finns några exempel. Försök med resultatlöner görs på sina håll. Lönesättningen har i allmänhet blivit något mer flexibel och tillåter skillnader som beror på prestation. Även leveranser mellan offentliga verksamheter interndeiteras allt oftare och får därmed karaktären av prestationsrelaterade kontrakt.

Det vanligaste kontraktet inom den offentliga sektorn är emellertid fortfarande en *fast ersättning*. De flesta offentligt anställda får en fast lön som inte är knuten till prestation. De flesta myndigheter får fastlagda budgetar som inte är beroende av deras prestation.

Slutligen förekommer *kostnadsrelaterade* kontrakt. Vid byggkontrakt eller annan upphandling är det inte ovanligt att ersättningen bestäms vara kostnaden plus en viss procentsats.

I verkligheten är naturligtvis många kontrakt blandningar av dessa olika kontraktsformer. Tandläkare får exempelvis en ersättning som är fastlagd för varje form av behandling. Ersättningen är därmed kopplad till prestationen som utgörs av antalet behandlingar. Däremot finns inget motiv att utföra varje behandling så bra som möjligt. För varje behandling i sig liknar kontraktet en fast ersättning. Samtidigt finns inget motiv att spara med antalet behandlingar. På det sättet liknar kontraktet ett kostnadsrelaterat kontrakt.

Ett annat exempel är det kontrakt som vissa privata läkarmottagningar har med landstinget. De får ett fast belopp per patient, oavsett behandlingen. Denna kontraktsform skapar motiv att ta emot så många patienter som möjligt. Det i sig kan ge upphov till korta köer och bra service. Samtidigt kan det finnas motiv att övervältra behandlingskostnader genom att remittera fler patienter än kanske nödvändigt till sjukhus och specialister.

Dessa exempel visar att prestationsrelaterade kontrakt fungerar bättre ju bättre prestationsmått är. Ersättningar till tandläkare och akutmottagningar skulle fungera bäst om de kunde knytas till patientens långsiktiga hälsa, den prestationen som i slutändan är avgörande. I kapitel 5.3. diskuteras organisationsformer för sjukvården som bygger på sådana kontrakt. Vårdcentraler ges t.ex. ett kostnadsansvar för patientens långsiktiga sjukvårdskostnader.

Det finns två tänkbara invändningar mot prestationskontrakt. Det första är att den som utför arbetet kan utsättas för mycket stora risker om hon ensam skall bära det ekonomiska ansvaret. I praktiken innebär det att prestationskontrakt ofta bara delvis belastar utföraren. I ett resultatlönesystem t. ex. tillåts enbart en del av den totala lönen variera med resultatet.

Det andra argumentet är att det kan vara svårt att finna lämpliga prestationsmått som ger helt korrekta incitament. Detta argument har ofta använts felaktigt för att rättfärdiga en fast ersättning eller kostnadsrelaterade kontrakt. Den relevanta frågan är nämligen om ett bristfälligt prestationsmått ger sämre eller bättre incitament än den alternativa kontraktsformen. Detta kan variera från fall till fall. I privata företag är t. ex. den kortsiktiga vinsten ett mycket bristfälligt mått på företagsledarens kapacitet. Ändå har aktieägare lärt sig att en bedömning av företagsledaren på basis av bl. a. vinsten är överlägsen ingen bedömning alls.

Prestationskontrakt kan skilja sig åt vad gäller graden av konsekvenser som utföraren utsätts för. Förhållandevis lite konsekvensansvar finns vid decentraliserat budgetansvar och uppdelning av offentlig verksamhet i beställar- och utförarroller. I båda fallen har den som utför arbetet ett formellt ansvar men han får oftast inga personliga fördelar av ett väl utfört arbete utöver den egna tillfredsställelsen och eventuella karriärmöjligheter.

Empiriska studier (Ds 1989: 10) av försök med beställar- och utförarroller ger inte en odelat positiv bild. I några fall fungerade försöken, kostnadsmedvetandet ökade och strukturella förändringar underlättades. I andra fall misslyckades försöken därför att personalen inte var beredd att axla nya roller och därför att det inte fanns möjlighet att välja andra utförare om beställaren var missnöjd med resultaten.

Ett starkare konsekvensansvar finns i ett resultatlönesystem. Konkurrensen ökar konsekvensansvaret genom möjligheten att gå i konkurs och

förlora arbetet. Starkast är konsekvensansvaret emellertid vid en konkurrens där utföraren är ekonomiskt självständig, som t. ex. ett entreprenadföretag.

Resultatlönesystem har införts vid en rad offentliga organisationer. Som exempel kan nämnas televerket, Vattenfall, vägverket, lokalvården vid länsarbetsnämnden i Malmö m. m. Statskontoret och Statens arbetsgivarverk (1989) har utvärderat ett antal försök. I flera av dessa fall fanns från början ett motstånd som grundade sig i farhågor om att opartiskhet vid myndighetsutövningen skulle äventyras. Även fackföreningarna var tveksamma. Utvärderingarna visar emellertid att förändringen i efterhand bedömdes som positiv av de allra flesta. Kostnaderna sjönk och produktiviteten ökade, i vissa fall med så mycket som 20%. I sin helhet måste dessa försök bedömas som mycket lyckade.

Ett ännu starkare konsekvensansvar än genom resultatlönesystem kan erhållas när en riktig konkurrens införs som i extremfall kan innebära att dåliga prestationer kan leda till konkurs och förlust av arbetsplatsen.

Konsekvensansvar genom konkurrens

Ett sätt att implementera principen om konsekvensansvar är att skapa konkurrens. När konkurrensen fungerar behöver en kund inte förmedla sin upplevelse eller tillfredsställelse med en tjänst via en politisk eller administrativ apparat. Kvalitetskontrollen flyttas från de politiska organen till användaren. För den som producerar tjänsten leder felaktiga beslut direkt till minskade kundbesök. Under konsekvensansvar leder minskade kundbesök till nedskärning av verksamhet eller andra sanktioner.

Att konkurrens, när det fungerar, är ett kraftfullt sätt att säkerställa både effektivitet och kvalitet accepteras i vida kretsar för den delen av vår ekonomi som producerar varor och privata tjänster. Få likställer dock en fungerande konkurrens med ett fritt härjande av ohämmade marknadskrafter. Snarare kräver en fungerande konkurrens en miljö som inte sällan måste skapas eller upprätthållas genom offentliga ingrepp. Äganderegler måste övervakas, monopolbildningar och konkurrenshinder måste avlägsnas, marknadsmisslyckanden som miljöförstöring, otillräcklig utbildning och otillräcklig produktinformation måste korrigeras. En fungerande konkurrens är således inte sällan ett resultat av en ofta ganska komplicerad konstruktion av regler och incitamentsstrukturer.

Konkurrens är också mycket mer omstridd i delar av den sociala sektorn. På ett ideologiskt plan förs argumentationen ofta i termer av att vård och omsorg inte skall styras av vinstintresse utan skall likna familjen i sin ovillkorliga pålitlighet. Det är emellertid sällan tydligt uttryckt varför konkurrens väntas öka effektivitet och kvalitet för de flesta privat producerade varor och tjänster men inte för många sociala tjänster. Det följande är ett försök att formulera en lista av tänkbara skäl som man skulle kunna anföra.

1. Konkurrens fungerar inte i den sociala sektorn därför att kvalitetsbedömning där är svårare. Om kunderna inte kan jämföra kvaliteten kan den försämrats med konkurrens. Det kan också föra med sig att verksamheter konkurrera med marknadsföring som inte gagnar samhället i stället för att konkurrera med kvalitet.

2. Konkurrens som leder till konkurser kan utsätta de som vårdas för oacceptabla trångmål.

3. Den valfrihet som följer med konkurrens kan öka segregeringen.

Alla tre invändningarna måste tas på allvar in den meningen att en oreglerad konkurrens kan ge upphov till dessa problem. Samtidigt är invändningar som tar fasta enbart på effekterna av en helt oreglerad konkurrens tämligen ointressanta. Det finns knappt någon marknad i Sverige idag som inte är reglerad i viss mån, och det är inte heller en oreglerad konkurrens som föreslås för någon av de sociala verksamheter som idag bedrivs som offentliga monopol.

Som ett exempel är det mycket svårt för konsumenten att bedöma en bils säkerhetsprestanda, antagligen betydligt svårare än att bedöma kvaliteten av barnomsorg eller skolundervisning. Detta har dock avhjälpits genom säkerhetsregler och bilbesiktning, som bestämmer villkor för konkurrensen utan att hindra den.

Den relevanta frågan är således om konkurrens som är reglerad för att undvika de ovan nämnda problemen fortfarande leder till effektivitetsvinster. Problemen med en sådan reglerad konkurrens måste sedan ställas emot de problem som kan drabba offentlig verksamhet utan konkurrens. Offentlig verksamhet kritiserar ju ofta just för dålig kvalitet, bristande hänsyn till individen, segerande effekter och höga kostnader, dvs. samma problem som kan uppstå på en oreglerad marknad.

I den nationalekonomiska litteraturen har det också visats, åtminstone teoretiskt, under senare år att det under många olika omständigheter är möjligt att utveckla regler och villkor som förhindrar konkurrensens avigsidor utan att offra dess fördelar. I slutändan är det dock en empirisk fråga som måste prövas från fall till fall i vilken utsträckning och för vilka verksamheter konkurrensen kan få att fungera bättre än en monopolverksamhet i offentlig regi.

Den empiriska litteraturen om sambandet mellan konkurrens och effektivitet kommer i huvudsak från utlandet. Tablån nedanför ger några exempel av svenska och utländska studier.

I Sverige finns visserligen en viss erfarenhet av att ge offentlig verksamhet ökad självständighet och att utsätta den för konkurrens, dock utan att sambanden har undersökts grundligt. Flera av de statliga affärsverken har t. ex. i samband med ökad självständighet reformerat sig själva över förväntan trots att de till synes ofta har sin monopolställning kvar. I flera fall kan det bero på en stark förväntan om att konkurrensen kommer att öka. Televerket till exempel anses av många bedömare vara minst lika effektiv som de amerikanska telefonbolagen som är betydligt mer konkurrensutsatta.

En intressant insikt kan också vinnas från den i England nyligen genomförda reformen för upphandling av kommunala tjänster. Ett stort antal kommunala tjänstemän tvingas nu konkurrera i ett anbudsförfarande med privata företag. Av de kontrakt som hittills slutits har de kommunala tjänstebolagen vunnit ungefär 80%. Den höga andelen förklaras av tre skäl. För det första ökade de kommunala tjänstebolagen sin produktivitet avsevärt innan den nya upphandlingslagen kom. Förväntan om konkurrens räckte tydligen för att bli i stort sett lika effektiv som privata företag.

Några empiriska studier av effekten av konkurrens

1. En jämförelse av tandvård i landstingens och i privata tandläkares regi görs av Jönsson (1983). Jönssons resultat indikerar att den privata tandvården har en produktivitet som är nästan dubbelt så hög som den offentliga.

2. En engelsk studie ger ett visst underlag för påståendet att självständighet och konkurrens förbättrar produktiviteten (Parker & Hartley, 1989). I studien undersöker man produktiviteten i tio statliga verksamheter som ändrade sin status från till exempel affärsverk till aktiebolag, eller från myndighet till affärsverk. I genomsnitt ökade produktiviteten betydligt när verksamheten fick större självständighet och graden av konkurrens ökade.

3. En annan undersökning görs av Domberger och Piggot (1986) som granskar 54 studier som jämför någon privat verksamhet med en motsvarande offentlig. Av dessa finner Domberger och Piggot 13 stycken där de privata företagen inte var mer effektiva. I sex av dessa bedömdes data vara tillförlitliga. I samtliga dessa fall var det offentliga företaget konkurrensutsatt. Domberger och Piggot drar därför slutsatsen att det snarare är konkurrensförhållanden än ägarförhållanden som har betydelse för produktivitet och kostnadsnivåer.

4. Liknande slutsatser dras i en litteraturgenomgång av Borchering et al. (1982).

För det andra var många privata företag inte beredda att ta de risker som följer den stora kapitaluppbyggnaden som ett kommunalt kontrakt hade krävt. För det tredje fuskade kommunfullmäktige i flera fall för att gynna de kommunala tjänstebolagen.

Studier av effekterna av konkurrensen som kommunala bolag utsätts för i England är inte avslutade än. Enligt preliminära uppgifter har dock de kommunala tjänstebolagen ökat sin produktivitet avsevärt under de senaste åren som förberedelse för konkurrensen (Economist, 1989).

Även om en del empiriska resultat tyder på att konkurrens kan leda till ökat produktivitet är det mindre tydligt vilken av konkurrensens egenskaper som är viktigast. Räcker det t.ex. med att väcka människors tävlingsinstinkt, eller är nyetablering och konkurser det viktigare elementet?

Institutionell konkurrens och etableringsfrihet

En helt fri konkurrens innebär att nya produktionsenheter kan etableras och slå ut existerande. Det finns emellertid förslag om en mildare form av konkurrens som kallas för institutionell konkurrens (t.ex. von Otter, 1986). Tanken är att offentliga institutioner kan konkurrera om kunder som har olika alternativ att välja emellan. Kundernas val kan fungera som signal till beslutande politiker i budgetprocessen. Alternativt kan pengarna följa kunden automatiskt. Det senare liknar ett så kallat voucher system.

Den avgörande frågan är hur viktigt hotet om konkurser och den omdaning som följer på nyetableringar är för konkurrensens förmåga att höja effektiviteten.

Möjligheten till nyetableringar är särskilt viktig när verksamheten kan förbättras genom att nya ideer prövas och det finns risk för att existerande institutioner är trögrörliga i detta avseende. I sådana fall kan även ett fåtal nyetableringar fungera som en experimentell verkstad från vilken hela branschen hämtar insikter om hur nya metoder fungerar.

I vissa verksamheter finns farhågor att en fri etableringsrätt skall uppmuntra oseriösa eller ur samhällets ögon olämpliga personer att etablera sig. Etableringsrätt skall dock inte förväxlas med frånvaro av etableringsregler. Etableringsregler är vanliga på många marknader utan att etableringsrättens fördelar offras. Det visar erfarenheten från t. ex. advokatsamfundet som övervakar vissa etableringsregler.¹⁹

Det finns inga entydiga belägg om att ett visst bestämt antal konkurrenter behövs för att skapa en fungerade konkurrens. I vissa fall kan det räcka med väldigt få konkurrenter. Ibland räcker det till och med att endast en verksamhet är etablerad, men att det finns åtminstone en potentiell konkurrent som är beredd att träda in om den etablerade verksamheten inte sköter sig (Baumol m. fl., 1982).

Å andra sidan kan konkurrensen undergrävas även när det finns ett stort antal konkurrenter. Detta kan bero på att höga sökkostnader är förenade med att leta bland konkurrenterna. Det kan också bero på samarbete mellan företagen. Samarbete förutsätter inte ens ett aktivt samarbete, utan det kan bli ett naturligt utfall av en process där ingen vågar vara den första att konkurrera aggressivt.

Många små konkurrenter kan till och med minska konkurrensen. Dels har varje enhet sämre möjlighet att gardera sig mot riskerna och kräver därför högre riskpremier. Dels är det svårare för konsumenter att hitta de företag som har bäst kvalitet och lägsta priser. Sökkostnaderna ökar med antal konkurrenter.

Mot bakgrund av den ekonomiska litteraturen kan de nackdelar som institutionell konkurrens har jämfört med riktig konkurrens beskrivas som följande:

1. Institutionell konkurrens där kundernas val endast fungerar som signal till politiker förutsätter att politikernas styrfunktion upprätthålls. Man missar därmed möjligheten att minska den överordnade byråkratin genom att decentralisera styrning längre ner i verksamheten.

2. För politiker kan det vara svårt att fatta beslut om nedläggning. Nedläggningar möter ofta massivt politiskt motstånd från mindre grupper som ofta kan hävda sig mot ett mer utspritt allmänintresse. Hotet om konkurs eller neddragning av verksamheten kan därför vara mindre vid institutionell konkurrens.

3. Även nyetableringar har sämre förutsättningar under institutionell konkurrens. Institutionell konkurrens förutsätter vanligtvis att nyetablering kontrolleras på den politiska nivån. Detta minskar förutsättningar för sådana som vill pröva nya former för verksamheten. Risken finns att också de existerande insitutioner därmed inte utsätts för stimulanser att förnya sig.

Konkurrens genom entreprenad

Även om en offentlig verksamhet inte själv konkurrerar kan den ändå utnyttja konkurrens genom att acceptera konkurrerande anbud för delar av den egna verksamheten. Om anbudet är lägre än de egna kostnader kan en arbetsuppgift läggas ut på entreprenad. I praktiken köper många offentliga verksamheter entreprenadtjänster även från andra offentliga organisa-

¹⁹ Det är emellertid viktigt att etableringsregler inte kan användas godtyckligt för att förhindra konkurrensen. Ett sådant exempel är kommunernas planmonopol som har använts för att skydda den existerande livsmedelhandel från konkurrens.

tioner. Det är alltså inte nödvändigtvis så att entreprenad är liktydig med privatisering.²⁰

Entreprenadens mest uppmärksammade aspekt är att entreprenörens vinstintresse kan leda till en ökad arbetsinsats. Det finns dock två andra konsekvenser av att bryta ut verksamhet och lägga den på entreprenad som kan vara mer betydelsefull. Det ena är att den avknoppade verksamheten inte behöver lyda under den stora organisationens regler och detaljstyrning. Det ger många gånger möjlighet till speciallösningar och experiment med andra sätt att producera som inte hade varit möjliga som del av den stora organisationen. Det andra är att det, från den stora organisationens synvinkel, kan vara en lika stor fördel att slippa styrning av den avknoppade verksamheten. Det ger möjlighet till specialisering i managementkunskande till ett mindre antal områden.

Av intresse i sammanhanget är att privata företag i västvärlden har genomgått en stor organisatorisk förändring under de senaste 15 åren. Den vanliga organisationsformen är idag att en koncern är uppdelad i ett stort antal nästan helt oberoende dotterbolag som knyts ihop av en mycket liten koncernstab. Dotterbolagen köper allting som inte tillhör deras kärnverksamhet från andra dotterbolag eller från bolag utanför koncernen. Företag som är organiserade på det sättet betonar ofta betydelsen av specialisering i managementkunskande samt resultatansvar för de enskilda företagen som de viktigaste fördelarna med denna organisationsform.

I det följande sammanfattas teoretiska och empiriska insikter om upphandlingsmetoder (Mer utförliga redovisningar finns i Pyddoke, 1989, och Statskontoret, 1990 b). En återkommande slutsats är att upphandling kräver en viss kunskap för att de vanligaste fallgroparna skall undvikas. I den teoretiska litteraturen om upphandling och kontraktsproblem (t.ex. Sappington & Stiglitz, 1987; Tirole, 1988) pekas på ett antal problem som kan förhindra att ett anbudsförfarande (auktion) leder till ett optimalt utfall för uppdragsgivaren. Fyra huvudskäl anförs.

A) Det kan vara svårt att återvinna övervinster från företagen. Det ena skälet är att konkurrensen kan vara begränsad. Det andra skälet är att företaget måste ingå risker som man inte är beredd att ta utan övervinster och som företaget inte kan återförsäkra sig emot. Ett exempel är att företaget tvingas till stora kapitalinvesteringar för att få kontraktet. En möjlig lösning är i så fall att uppdragsgivaren tillhandahåller kapitalföremål. Ett exempel är att bilföretag inte sällan tillhandahåller verktygsmaskiner till sina legotillverkare. På samma sätt tillhandahåller många större företag datorutrustning till konsultföretagen som driver deras ADB-system.

B) Kostnaden för att upprätta ett bindande kontrakt kan vara orimligt hög. Det kan inträffa om möjligheterna att hålla ett företag ansvarigt är begränsade (t ex kärnkraft, försvaret). Det kan också vara så att möjligheter för regeringen att binda sig kan vara inskränkta. Till exempel kan en efterföljande regeringen ändra beskattningen av en verksamhet som ändrar förutsättningarna för den. Slutligen kan osäkerhet om framtida möjligheter göra det svårt att fastlägga snäva målbeskrivningar.

C) Implementering av kontrakt kan fördyras av ett antal problem. Bland annat kan det vara svårt att mäta och utvärdera produktionsresultaten.

²⁰ Det hävdas ibland att entreprenad och konkurrens står i motsats till "sambruk", dvs. att offentliga verksamheter gemensamt utnyttjar resurser. Detta är emellertid en missuppfattning. Entreprenad är snarare en form av sambruk där kostnads- och ansvarsfördelningen har gjorts tydligt. Som ett exempel kan en myndighet med överkapacitet i någon sektor sälja den som entreprenadtjänst till en annan myndighet. Konkurrens mellan offentliga verksamheter innebär främst att motiven ökar att söka sambruksmöjligheter och annat som kan sänka kostnaderna eller förbättra kvaliteten.

Aggregering av prestationsmått kan leda till snedvridningar i företagets produktion. Det kan finnas begränsade och snedvridna incitament till FoU och förnyelse.

D) Kontraktet i sig kan ge felaktiga incitament trots att produktionsresultaten mäts riktigt. Antag att man har kontrakt över en lång tid där fördelarna med samarbetet är förknippade investeringar som är relations-specifika, dvs de har inget värde utanför samarbetet mellan uppdragsgivaren och företaget. Förekomsten av relationsspecifikt kapital kan t.ex. innebära att det råder konkurrens på förhand men att ett bilateralt monopol ändå uppstår i efterhand. Om det finns en risk att en part då försöker kapa åt sig hela överskottet i efterhand kan det leda till för små investeringar i förhand.

Sammanfattningsvis pekar den teoretiska litteraturen på ett antal möjliga problem samt kontraktsformer som kan minska problemen.

Ett stort antal empiriska undersökningar belyser entreprenadproduktion. Mot bakgrund av dessa måste det anses tämligen väl belagt att kostnader ofta kan sänkas när en verksamhet utsätts för konkurrerande anbud, utan att kvaliteten äventyras. De följande är några exempel av studierna.

Några empiriska studier av offentlig upphandling

1. I McAfee och Mcmillan (1988) presenteras en studie där man med data från faktiskt genomförda upphandlingar simulerar vilka kostnader man skulle fått med ett incitamentskontrakt, dvs. ett kontrakt som belönar kostnadsbesparingar. Det visar sig att man då troligen skulle kunnat sänka kostnaderna med ca 10%.
2. Rapporten "Kommunal verksamhet på nytt sätt (BFR R46:1989) beskriver en undersökning av åtta förändringsprojekt som alla bedömdes som lönsamma för kommunen. Entreprenören använde mer flexibla lösningar, gav personalen större spelrum, hade fler ideer och var beredd att satsa mer pengar på projekten.
3. Ascher (1987) behandlar brittiska erfarenheter av främst den offentliga sjukvårdens upphandling av städning, tvätt och catering. Oftast kan en kostnadssänkning konstateras.

Trots att studier ofta finner kostnadssänkningar i samband med entreprenad finner de också att möjligheterna ofta inte utnyttjas till fullo. Följande fel framhålls som de vanligaste och viktigaste (se Pydokke, 1989):

- A) Möjligheterna till konkurrens otillräckligt utnyttjade.
- B) Vagt formulerade uppdrag och kravspecifikationer
- C) Svag styrning och kontroll av uppdragstagaren
- D) Olämplig ersättningsform
- E) Olämpligt anbudsförfarande

I Tablån nedan återges rekommendationer för avtal där förhandskonkurrens och uppsägningsmöjligheter finns (från Pyddoke, 1989):

Att införa entreprenad

1. Uppsök och underlätta konkurrens
 - Annonsera
 - Ge tillräcklig tid till anbudsförberedelser
 - Förenkla kraven och dela upp uppdraget
 - Låt avdelningar konkurrera med varandra och entreprenörer
 - Publicera information om ny teknik
2. Renodla uppdraget.
 - Undvik avancerade krav
 - Dela upp uppdraget
 - Etappupphandla
3. Avdela resurser för styrning och kontroll
4. Välj incitamentskontrakt när så är lämpligt.
5. Använd rätt anbudsförfarande
 - Slutna anbud
 - Hemligt antal budgivare

Enligt en undersökning (K-konsult, 1989) köper kommuner på entreprenad för 10,3 % av sina externa kostnader medan landstingen köpte för 13 % av sina externa kostnader. Användningen av entreprenad kommer förmodligen att öka både i kommunerna och i statliga myndigheter. En genomgång av verksamheter i Motala kommun under år 1985 visade t. ex. att många fler verksamheter i princip skulle kunna läggas ut.

En spridning av entreprenad i kommunerna stöter dock idag på tre typer av hinder från statens sida. Den första är att lagstiftningen om kommunernas rätt att lägga ut verksamhet ofta är oklar. Det andra är att statsbidragsregler ofta förhindrar entreprenad. Det tredje är att skattesystemet kan motverka entreprenader. Som ett exempel kan det vara oekonomiskt för kommunen att lägga ut personalintensivt arbete på entreprenad eftersom de då tvingas att betala moms.

Även på kommunal nivå finns hinder för entreprenad. Ett hinder är att det kan vara svårt att beräkna kommunens kostnad för den egna verksamheten många resurser används gemensamt av flera verksamheter. Kostnadsjämförelsen underlättas betydligt om den kommunala verksamheten bolagiseras. Ett sådant kommunalt bolag borde sedan ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, t. ex. att sälja sina tjänster till flera kommuner.

I detta avsnitt har konstaterats att ett visst empiriskt stöd finns för att entreprenad och konkurrens i allmänhet kan öka effektiviteten. Den teoretiska genomgången pekar samtidigt på att det krävs professionalism och flexibilitet i urval av kontraktsformer för att konkurrensen skall fungera rätt. Kontrakten måste fördela konsekvensansvaret rätt.

4.5 Statlig styrning av myndigheter och kommuner

Under senare år har en reformering av budgetprocessen skett både i staten och i många kommuner. Ett av syften är att underlätta övergången från detaljstyrning till resultatstyrning av myndigheter och nämnder. I följande avsnitt analyseras hur den reformprocessen påverkar graden av konsekvensansvar i offentlig verksamhet. Detta kräver ett klargörande av de olika styrningsbegreppen.

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

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

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

Om resultaten är svåra att bedöma men den styrande har bra information om orsakssammanhang är en detaljstyrning befogad. Om däremot resultatbedömning är möjlig kan en resultatstyrning vara mer fördelaktig. Vissa verksamheter kännetecknas av att resultat är svåra att bedöma samtidigt som kunskapen om orsakssambanden är osäker. Styrningen i dessa fall kallas ibland för målstyrning, dvs. styrning sker endast genom att ett mål upprättas.²¹ Det är emellertid viktigt att notera att målstyrning endast är en nödlösning.

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

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

²¹ Begreppet målstyrning används ofta på ett tvetydigt sätt. Av vissa används målstyrning som liktydig med resultatstyrning. Vid det språkbruket hamnar dock behovet av resultatuppföljning ofta i skymundan. Här menas med målstyrning en styrning som begränsar sig till att formulera mål för en verksamhet.

Tabell 4.2 Detaljstyrning, resultatstyrning eller målstyrning?

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

Budgetreformen

I syfte att underlätta resultatstyrning har en försöksverksamhet med en förändrad budgetprocess pågått under 1980-talet i vilken flera myndigheter har deltagit. Det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen är en fördjupad prövning vart tredje år av hela den verksamhet, dvs. förvaltning, transfereringar, regelsystem, 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 något område, ange avgränsning och inriktning av den fördjupade analysen för stora och komplicerade verksamheter m. m.

Myndigheterna i sin tur skall vart tredje år lämna en fördjupad anslagsframställning som skall innehålla analyser av verksamhetens prestationer och effekter.

Statskontoret och RRV har utvärderat försöksverksamheten och pekar i huvudsak på positiva erfarenheter. Modellen utvidgas därför successivt till alla myndigheter.

Denna budgetreform är inte den första under de senaste decennierna. Flera försök har gjorts med bland annat programbudgetering som till stora delar misslyckades. En tolkning av misslyckanden med programbudgetering är att en formell styrningsprocedur adopterades men att den i praktiken inte gav möjlighet att styra, t. ex. att sanktionera ineffektiv verksamhet. Detta kan ha berott på att programbudgetering inte gav tillräcklig information om t. ex. verksamhetens effektivitet. Det kan också ha berott på att den politiska viljan inte fanns för en resultatinkriktad styrning. Man måste därför fråga sig under vilka förutsättningar en budgetreform kan lyckas.

De andra nordiska länderna ligger något före Sverige med liknande budgetreformer som liknar den som Sverige nu inför. En viktig erfarenhet har varit att reformerna lyckades på de områden där departementen var engagerade och aktivt beställde meningsfulla produktivitets- och effektivitetsstudier och använde resultaten i budgetprocessen. Däremot lyckades reformerna mindre bra där departementen inte visade tillräckligt engagemang.

Empiriska undersökningar bekräftar denna slutsats. Bengt Jacobsson (1984) konstaterar i en omfattande undersökning av den svenska budgetprocessen att processens formella organisation spelar en förhållandevis liten roll. Det avgörande är i stället de krav som den politiska ledningen faktiskt ställer.

Alla dessa erfarenheter tyder på att en lyckad budgetreform kräver ett starkt engagemang från regeringskansliet, att man vågar ställa krav på specifika resultatmått och att den politiska viljan finns att reagera på dåliga prestationer.

Inledningsarbetet med budgetreformen är i dessa avseenden inte problemfritt. Fortfarande sker kommunikationen för ofta med anonyma direktiv snarare än genom direktkontakt och informerat engagemang. Detta illustreras av följande beskrivning från en departementsanställd:

"Vi är alldeles för fastlåsta i direktivmetoden. Vi får själva som handläggare ständiga direktiv-PM från finansdepartementet. I och för sig är de ibland utsända till sakdepartementen för förhandsynpunkter. Men delningen är oftast helt rutinemässig och få handläggare har märkt att lämnade synpunkter har beaktats. Vi sitter således alldeles för ofta med direktiv som vi ibland inte ens vet avsikten med, standardiserade formulär som är dåligt anpassade till vår verklighet, och tidsscheman som är orealistiska.

På fackdepartementen arbetar vi likadant gentemot våra myndigheter. Vi skickar standardiserade direktiv i stället för att ta en personlig kontakt och diskutera frågorna. På ett tidigt stadium går det ju fortfarande att påverka uppläggningsen av en uupifitsinsamling, ett utredningsuppdrag etc. Vi sitter och väntar på svar i stället för att ta underhandskontakter och därigenom kanske undvika missförstånd och misslag." (Hultinger, 1989)

De myndighetsspecifika direktiv (avseende myndigheters fördjupade anslagsframställande) präglas i viss mån av ett sådant arbetssätt. Alltför sällan ställs i direktiven krav på specifika utvärderingar. Kraven som ställs i direktiven är ofta inte mer konkreta än den allmänna vägledningen för fördjupad anslagsframställan. Införandet av mer konkreta utvärderingskrav har t. o. m. i vissa fall kunnat avstyras av myndigheterna själva med argumentationen att detaljstyrning skall undvikas.

Bristen på konkreta krav i de myndighetsspecifika direktiven innebär att myndigheterna har stor frihet att välja själva hur de vill utvärdera sin egen verksamhet. I åtskilliga fall har detta lett till klagomål att utvärderingarna inte varit objektiva utan har utformats för att nå önskade resultat.

Risken finns att budgetreformen kan misslyckas i sin ambition att öka resultatstyrning om uppfattningen sprider sig att resultatmått är betydelselösa därför att de alltför lätt manipuleras av myndigheterna.

För att undvika den risken finns anledning att fundera på en förstärkning av resultatuppföljningen som kan bygga på mer konkreta krav på resultatmått och mer inblandning av extern kompetens för att utveckla dessa krav och bedöma utvärderingarnas objektivitet.

Kommunal eller statlig styrning?

Även statens förhållande till kommuner är på väg att ändras mot riktning av ett ökat konsekvensansvar, t. ex. i äldreomsorgen och skolväsendet. Staten fyller två funktioner i sitt förhållande till kommunerna, finansieringsfunktionen och styrfunktionen. I sin roll som finansiär drar staten in skatt som sedan fördelas på kommunerna i form av statsbidrag. I sin styrande roll försöker staten att påverka kommunernas beslut genom regler och riktade bidrag.

Tre principiella skäl kan anföras för en statlig styrning av kommunernas beteende. Det första är att kommunernas beteende påverkar stabiliseringspolitiken. Det kan beskrivas i termer av externa effekter. Om en kommun ökar sina utgifter och finansierar de med lån stiger räntan och prisnivån i hela landet. I allas intresse har staten en funktion i att begränsa kommunernas lånefinansiering och beskattningsrätt.

Detta sker genom ett tillfälligt stopp för kommunalskattehöjningar och förbud att lånefinansiera löpande utgifter.

Det andra skälet för statlig styrning är statens allokeringsfunktion. Den innebär ett ansvar för en effektiv allokering av resurser, inte enbart ur den enskilda kommunens synvinkel, utan även för landet som helhet. Det

betyder att staten kan behöva utöva ett inflytande på kommunernas miljövård eller andra områden där kommunens beslut har konsekvenser även utanför kommunen. Staten kan också spela en roll genom att stödja innovationer i kommunerna.

Det tredje skälet till en statlig styrning är statens fördelningspolitiska funktion. Kommunens utbud av offentliga tjänster har en fördelningspolitisk effekt genom sin inriktning på olika grupper. Avvägningar måste göras mellan äldreomsorgen och ishockeybanor, eller mellan barnomsorg och kulturevenemang. Kommunens prioriteringar kan då skilja sig från statens. Det finns ingen självklar lösning på frågan vems preferenser skall få företräde i ett sådant fall. För kommunalt bestämda beslut talar att de lokala önskemålen kan uppfyllas bättre. För en central styrning talar att svaga grupper inte har samma skydd i den kommunala demokratin som på riksnivå. Dessutom finns det en viss risk för att kommuner kan tjäna på att ge svaga grupper dålig service genom att få dessa grupper att flytta till andra kommuner.

Statlig styrning sker med två medel, lagstiftning och statsbidrag. Statsbidragen kan i sin tur delas in i generella bidrag och specialdestinerade bidrag. Storleken på de generella bidragen kan ha ett inflytande på kommunens totala utgifter genom de mekanismer som beskrevs tidigare. De påverkar dock inte kommunens allokering mellan olika tjänster.

De specialdestinerade bidragen kan vara av tre typer. Den ena är vad som kallas för matchande bidrag. I den gruppen faller bidrag där staten betalar en viss andel av kostnaderna för den service kommunerna tillhandahåller. I Sverige är bidragen till färdtjänst, ungdomslag och regionala och lokala kulturinstitutioner exempel på kostnadsrelaterade bidrag. Dessa bidrag sänker kommunens kostnad för att tillhandahålla en tjänst.

Empiriska undersökningar tyder på att matchande bidrag har mycket varierande effekter på kommunernas beteende. Det vanligaste resultatet är dock att bidraget leder till en ökning av kommunala utgifter med ett mindre belopp än själva bidraget utgör. Den till synes låga effektiviteten har använts som argument mot specialdestinerade bidrag.

Den andra typen av specialdestinerade bidrag utgörs av så kallade klumpsummebidrag. De är avsedda att användas till vissa bestämda verksamheter eller sociala program, men de är inte av "matchande" typ. Sådana bidrag sänker kommunens kostnad av att erbjuda en tjänst till noll så länge som tjänsten i sin helhet kostar mer än bidragsbeloppet. Om kommunen vill satsa mer bär de själva hela kostnaden. Den typen av bidrag innebär en väldigt stor subvention för tjänster som kommunen egentligen inte är intresserad av. För bidrag som understiger det som kommunen ändå hade satsat på skiljer de sig inte från generella bidrag.

Mellan de två typer av bidrag ligger den tredje varianten, prestationsrelaterade bidrag. Barnomsorg och hemtjänst är exempel på sådana. Kommuner får en viss summa i bidrag per barnomsorgsplats. Därigenom sänks kommunens kostnad av att skapa en ny dagisplats men inte kostnaden av att anslå utökade resurser per existerande daghemsp plats.

Många stödjer idag tanken att specialdestinerade bidrag bör överges till förmån för generella bidrag. Argumenten är dels att det inte finns några starka skäl för staten att styra den kommunala konsumtionen och dels att bidragen endast har svaga styreffekter.

Dessa argument grundas på de alternativen som finns i dagens system. Andra alternativ kan emellertid utvecklas som har en kraftig, styrande funktion. Ett exempel är system där bidragen inte bara tillåts vara positivt relaterade till kostnader eller prestation, utan även negativt relaterade till kommunala beslut som strider mot riksdagens.

Att det finns instrument som kan användas för att styra betyder inte att de bör användas. På flera områden kan hävdas att den statliga styrningen har lett till allvarliga felsatsningar. Ett sådant exempel är äldreomsorgen. Kring mitten av 1960-talet markerade statsmakterna en stark prioritering av hemtjänsten framför ålderdomshem genom att statsbidrag på 35 % infördes för hemtjänsten samtidigt som det avskaffades för ålderdomshemmen. Under 1980-talet har flera utredningar dragit slutsatsen att den prioriteringen var ett samhällsekonomiskt misstag (t. ex. Edebalk och Petersson, 1990). Hemtjänsten orsakar kostnader för samhället som ofta överstiger kostnaderna för ålderdomshem utan att i många fall erbjuda ett mer attraktivt alternativ för individen.

Flera undersökningar av statsbidragssystemet förespråkar en övergång till generella bidrag (t. ex. Pedersen, DS 1989: 29). I Norge genomfördes en liknande reform som bedöms ha lett till ökad rättvisa mellan kommunerna och mer kommunal handlingsfrihet och effektivitet.

Det generella bidraget kan, för att ge största rättvisa, anpassas till kommunens ålderssammansättning och geografiska läge. Ett generellt bidrag ger kommunen större handlingsfrihet vilket är en förutsättning för konsekvensansvar. Principen om konsekvensansvar innebär dessutom att de statliga kraven skall formuleras som resultatkrav och övervakningen skall ske i termer av resultat. Den planerade skolreformen (se avsnitt 5.2.) är ett bra exempel på detta.

Vid formuleringen av dessa resultatkrav finns flera överväganden att göra. Det kan t. ex. vara svårt att mäta slutgiltiga prestationer (som välbildade vuxna) så att man blir tvungen att mäta etapprestationer i stället (t. ex. testresultat efter varje årskurs). Ju mer man fjärrar sig från den slutgiltiga prestationen ju mindre blir kommunens handlingsutrymme. Samtidigt finns i vissa avseenden skäl att ge kommuner handlingsutrymme för åtgärder som inte får stöd i landet som helhet. Anledning till det kan finnas dels med hänsyn till kommuninvånarnas preferenser och dels därför att sådana experiment kan ge insikter som är till nytta för hela landet.

Att ge kommuner stor handlingsfrihet betyder naturligtvis att man förutsätter att de skall välja det mest effektiva. Precis som resultatstyrning förutsätter detaljerade krav på resultatmätning kan det finnas skäl för statliga ingrepp som stödjer både resultatstyrning av kommuner och kommunens resultatstyrning av sin egen verksamhet. Ett sådant ingrepp kan vara stöd och/eller krav på godtagbara utvärderingar av försök som kommuner genomför.

Ett annat sådant statligt ingrepp skulle kunna vara krav på att kommuner öppnar sin verksamhet för konkurrens från entreprenörer som kommer med bättre erbjudanden. Hittills har kommunerna accepterat konkurrerande bud för endast ett fåtal av sina verksamheter. Till en del kan det bero på att det i flera fall är oklart i vilken omfattning de statliga reglerna tillåter entreprenad. Som ett minimum borde därför de statliga reglerna göras tydligare.

Därutöver är det tänkbart att kommunala beslutsfattare försätts i en svår sits om de förespråkar en konkurrens mot de egna arbetskollegorna. Det kan således vara till hjälp för kommunen om det föreskrivs att konkurrerande anbud måste övervägas. I England har erfarenheten med en motsvarande lagstiftning varit positiv. Över 80 % av anbudsförfaranden vanns av de kommunala bolagen. Under förberedelseperioden lyckades de kommunala bolagen höja sin produktivitet betydligt.

Sammanfattningsvis betyder konsekvensansvar i förhållandet mellan stat och kommuner att de statliga kraven formuleras i termer av resultat samtidigt som kommuner får en ökad handlingsfrihet att organisera verksamheten. Det är helt i resultatstyrningens anda om staten ställde krav på utvärdering av kommunal verksamhet, bl. a. genom att kräva att kommuner jämför kostnader för sin verksamhet med konkurrerande bud.

4.6 Fördelningspolitikens effektivitet

Fördelningspolitik för ofta med sig en risk att individers möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom mer arbete eller sparande minskar. Till viss del minskar även individens möjligheter att bestämma över sin egen konsumtion.

Uttryckt i termer av konsekvensansvar betyder detta att individernas ansvar för konsekvensen av en minskad arbetsinsats eller minskat sparande är lägre med en ambitiös fördelningspolitik. Frågan är emellertid hur fördelningssystemet kan utformas så att fördelningsmålen nås samtidigt som konsekvensansvaret förblir så högt som möjligt.

Accepterar man sanningshalten i de undersökningar som visades i kapitel 3.3. är ett väsentligt problem att flera välfärdsprogram minskar individernas konsekvensansvar, och sänker därmed effektiviteten i ekonomin, samtidigt som de har tvivelaktiga eller inga fördelningspolitiska effekter. Som exempel kan nämnas ATP-systemet som enligt flera undersökningar kostar mer för låginkomsttagare än de får ut. Samtidigt blir arbetskraften dyrare för arbetsgivare och anställda får antagligen ut mindre lön själv. Detta minskar både efterfrågan och utbud av arbetskraft.

Ett minimikrav på offentliga insatser bör naturligtvis vara att de inte skall påverka både effektiviteten och fördelningen negativt. Därutöver är det önskvärt att få en så effektiv omfördelning som möjligt, att flytta resurser från de privilegierade till de behövande med så små negativa samhällsekonomiska sidoeffekter som möjligt.

Ett argument som framförs ibland är att den låga effektiviteten i fördelningspolitiken speglar den generalitet som finns i många välfärdsprogram. I den mån generalitet anses positiv skulle den låga effektiviteten i det svenska transfereringssystemet till och med kunna uppfattas som en fördel. Detta skulle vara fallet t. ex. om generalitet innebar minskad stigmatisering av bidragstagare.

Generalitetsbegreppet förtjänar närmare uppmärksamhet eftersom dess innebörd inte alltid är uppenbart. Ett tydligt exempel är att socialbidragen är mindre generella än barnbidragen. I den jämförelsen är det uppenbart att det kan vara förnedrande och stigmatiserande att söka socialbidrag

även om det också ger den kontakt med sociala myndigheter som eventuellt kan hjälpa en bidragstagare att förbättra sin livssituation.

I andra fall är generalitetsbegreppet mycket otydligare. Är till exempel ett system där alla betalar skatt och får bidrag mer generellt än ett system där man antingen betalar skatt eller får bidrag beroende på inkomsten? Förutsatt att bidraget kan erhållas utan krånglig ansökan eller personlig framställan är det oklart om det senare systemet ur generalitetssynpunkt är mycket sämre. En tänkbar risk skulle kunna vara att vissa blir stämplade som bidragstagare. Sådana farhågor uttrycks dock sällan i samband med inkomstrelaterade bostadsbidrag eller daghemsavgifter.

Ett annat argument är att generella välfärdsprogram har fördelen att de stöds av stora grupper eftersom alla får utbetalningar av systemet. Därmed finns det mindre risk att de successivt urholkas. Detta argument måste undersökas i två olika situationer. Den ena rör transfereringar mellan generationer. Sådana transfereringssystem innehåller ett anspråk som en generation ställer på efterföljande. Eftersom inte alla från efterföljande generation är röstberättigade kan det vara så att det alltid finns en politisk majoritet för bibehållandet av transfereringssystemet.

För transfereringar som inte främst sker mellan generationer är läget däremot annorlunda. Med rimliga antaganden om skatternas marginaleffekter är det inte sannolikt att en majoritet kan vinna på en sådan transferering (se tablå s.). Därför håller det politiska argumentet för generalitet endast om tillräckligt många "felaktigt" tror att de utbetalningar de får innebär att de tjänar på systemet.

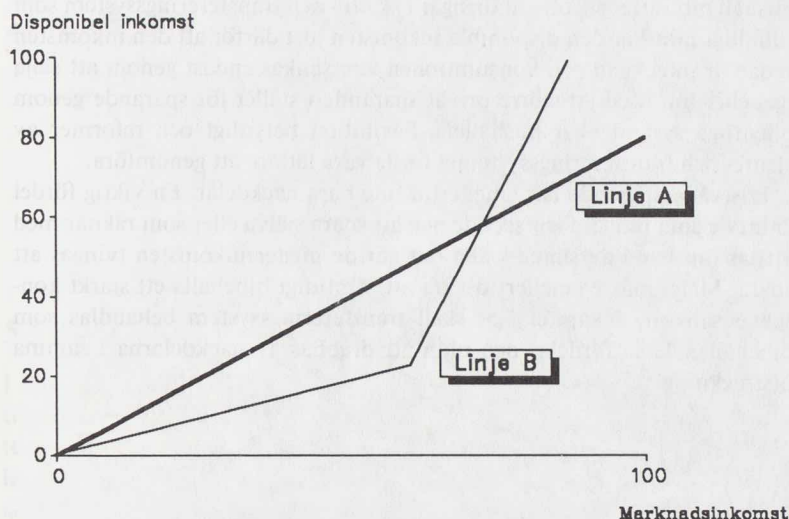
I båda de fall där det politiska argumentet håller – vid transfereringar mellan generationer och om människor "felaktigt" tror att de tjänar på systemet – utnyttjas svagheter i den demokratiska processen för att vinna stöd åt ett generellt system. Man kan fråga sig om det verkligen skall betraktas som en fördel. Risken är nämligen att samma svagheter i den demokratiska processen hjälper transfereringssystem att leva kvar även när de inte omfördelar enligt de fördelningspolitiska målen längre.

Ett problem med en ambitiös fördelningspolitik är däremot individernas minskade konsekvensansvar som uppstår om transfereringar görs mer omfördelande genom att de knyts till inkomsten. Problemet betecknas av ekonomer också som att "marginaleffekterna" är höga, dvs. på marginalen är det en stor skillnad mellan bruttoinkomsten och nettoinkomsten efter skatt. Detta kan illustreras i följande diagram som visar förhållandet mellan marknadsinkomsten och den disponibla inkomst som kvarstår efter skatt och transfereringar.

Linje A i diagrammet visar förhållandet som gäller med en 20 % proportionell skatt vars intäkt sedan delas ut som ett lika stort bidrag till alla. Samma omfördelning som sker i detta fall skulle kunna åstadkommas med en bråkdel av de 20 % som omfördelas enligt linje A om transfereringar gjordes inkomstberoende. Poängen är emellertid att marginaleffekterna skulle vara precis lika höga om man ämnar uppnå samma fördelning av disponibel inkomst. I stället för en hög marginalskatt skapas höga marginaleffekter av avtagande transfereringar.

Marginaleffekterna kan visserligen minskas för en del av befolkningen. Följden blir dock att marginaleffekterna blir desto högre för andra. Proble-

Diagram 4.2. Marginalskatt med olika transfereringssystem.



met belyses med linje B i diagrammet. Marginaleffekten har där minskats för dem med högre inkomster. Om man vidhåller samma bidragsnivå för dem utan inkomster måste de med låga inkomster utsättas för mycket höga marginaleffekter. En sådan fördelning av marginaleffekterna kan i och för sig vara befogad om det anses att marginaleffekterna skapar större effektivitetsförluster i de högre inkomstintervallen. För ett sådant påstående finns emellertid inga empiriska belägg.

Vid en jämförelse enbart i termer av disponibel inkomst förefaller det således som om storleken på transfereringssystemet är mindre viktigt. Även ett mycket mindre transfereringssystem som leder till samma fördelning av disponibla inkomster orsakar samma marginaleffekter. Denna slutsats måste dock revideras drastiskt när hänsyn tas till att större delen av transfereringarna omfördelar mellan olika livsperioder i människors liv snarare än att omfördela mellan människors livstidsinkomster.

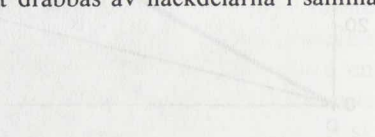
Få människor förblir låginkomsttagare under hela sin livstid. En studie (DsFi 1984: 17) visar att en tredjedel av alla inkomsttagare bytte den kvintil de befann sig i mellan 1980 och 1981. Särskilt stort var bytet till och från den lägsta kvintilen. Detta tyder på att transfereringssystemet till stor del är ett tvångssparande. Jämför man detta med ett system där människor i större utsträckning tillåts spara själva framstår två problem:

1. I den mån omfördelningar under en människas livstid tas ut som en proportionell eller progressiv skatt och betalas tillbaka som ett klumpsummebidrag — som folkpension eller barnbidrag — uppstår helt onödiga marginaleffekter. Även ett system som är knutet till inkomsten, som ATP-systemet, introducerar onödiga marginaleffekter därför att reglerna begränsar proportionaliteten mot inkomsten.

2. Eftersom transfereringar i viss mån ersätter privat sparande är en konsekvens att många hushåll inte sparar mycket själv. Det betyder att den väntade disponibla inkomsten i många hushåll intecknas för baskonsum-

tion och lånekostnader på hus och varaktiga konsumtionsvaror. Dessa hushåll motsätter sig ofta ändringar i skatte- och transfereringssystem som tillfälligt minskar den disponibla inkomsten just därför att den inkomsten redan är intecknad och konsumtionen kan sänkas endast genom att sälja hus eller bil. Med ett större privat sparande i stället för sparande genom offentliga system ökar hushållens flexibilitet betydligt och reformer av skatte- och transfereringssystemet torde vara lättare att genomföra.

Ett tvångssparande har emellertid inte bara nackdelar. En viktig fördel är att de som inte är förutseende nog att spara själva eller som räknar med att tas om hand av staten i alla fall när de mister inkomsten tvingas att spara. Målet måste emellertid vara att samtidigt bibehålla ett starkt konsekvensansvar. I kapitel 5.5. skall transfereringssystem behandlas som bibehåller dessa fördelar och utan att drabbas av nackdelarna i samma utsträckning.



5 Fyra exempel på nya organisationsformer

5.1 Inledning

I föregående kapitel diskuterades den offentliga sektorns mål och organisationsformer som kan tänkas förbättra måluppfyllelse. I det följande diskuteras hur organisationsformer med en hög grad av konsekvensansvar skulle kunna införas på fyra områden. De fyra områden är skolväsendet, sjukvården, barnomsorgen, och det inkomstomfördelande transfererings-systemet.

Utrymmet i denna bilaga tillåter naturligtvis inte någon detaljerad undersökning av hela den offentliga verksamheten på dessa områden. Syftet är snarare att redovisa de skäl som talar för och emot några grundläggande organisationsprinciper.

5.2 Skolan

Tre skäl talar för en offentlig insats på skolområdet. Barn och föräldrar är inte alltid förmögna att förstå värdet av utbildning för den egna utvecklingen. Det finns alltså ett paternalistiskt skäl till skolplikt och en subventionerad skola. Utbildning kan också ha positiva externa effekter. En utbildad människa skapar värden som är långt större än den egna vinsten av utbildningen. Slutligen är en gemensam skola också ett medel att utjämna livschanser och att motverka segregering.

Målsättningen att lösa dessa problem kräver troligen en viss grad av offentlig finansiering av skolväsendet. Det är dock mindre klart varför de även skulle förutsätta en offentlig – och ofta centralistisk – styrning av var barn skall gå i skolan, vilka resurser som skall avdelas till undervisning, vilka lärare barnen skall ha och vilken inriktning undervisningen skall ha.

Utgår man från diskussionen i kapitel 4.4. så uppstår två frågeställningar:

1. Finns det konsekvensansvar i dagens system? Är beslutsrätten hos staten, kommuner, rektorer, lärare, föräldrar och barnen fördelad så att de som fattar besluten också får stå för konsekvenserna?

2. Vilka skulle effekterna vara av ökat konsekvensansvar genom ökad konkurrens och valfrihet mellan skolor?

Den första frågan har i viss mån präglats av politiska beslut under senare tid, efter en lång period tidigare av ökad centralisering. Kommunaliseringen

av lärarna som beslutades i riksdagen 1989 är ett försök att lägga konsekvensansvaret på kommuner för kommunala beslut som påverkar behovet av lärare. Utbildningsdepartementet arbetar också med förslag om att statsbidragssystemet skall bli mindre detaljreglerat. Kommunerna skall på detta sätt kunna väga t.ex. behov av specialundervisning mot behov av skolunderhåll eller satsning på läromedel. Det nya statsbidragssystemet skall kopplas till den utvärdering av skolan som redan påbörjats. Om en kommun spar in alltför mycket på undervisning för att lyxrestaurera sina skolor räknar man med att det kommer att synas på resultaten i utvärderingen. I värsta fall dras statsbidraget in.

Utöver dessa förslag skulle konsekvensansvaret dock kunna förstärkas ytterligare.

En möjlighet är att konsekvensansvaret flyttas ännu längre ner till skolorna och rektorerna.²² Rektorernas möjligheter att hushålla med resurser är starkt inskränkta idag. Situationen skulle antagligen ändras betydligt om en utvidgad rambudget och marknadshyror för skolor infördes. Rektorerna skulle få starka motiv att hushålla med resurser om de fick behålla möjliga besparingar för andra angelägna ändamål. Som ett exempel skulle det finnas motiv att hyra ut lokalytor när de inte används.

Under ett sådant system kan även eleverna få ett betydligt utökat konsekvensansvar. Ett exempel är ett försök i Täby där skolor (och andra kommunala inrättningar) skall betala marknadshyra för sina lokaler från en rambudget (DN 900210). När de betalat hyran skall skolorna själva få välja vilken service de vill ha och vad de vill betala för den. Det betyder att de kan välja andra entreprenörer än kommunen. De kan också sköta en del själva och få pengar för det. Skolklasser skall exempelvis kunna städa det egna klassrummet och använda pengarna till skolresor. Förutom kostnadsbesparingen kan detta leda till en bättre skolmiljö och minskad vandalisering.

I England pågår försök med rambudgetering för ett antal skolor i närheten av Birmingham. En utvärdering (Andersson & Olsson, 1990) konstaterar att försöken i huvudsak varit framgångsrika. Fördelarna sammanfattas som följande:

- Prioriteringar bestämdes där konsekvenserna av dem kändes.
- Man fick ut mer för pengarna, både i skolan och fastighetsförvaltningen.
- Flexibiliteten i planeringen ökade.
- Rektor, lärare och elever fick större engagemang och ansvar för skolan, t.ex. mindre skadegörelse. (Andersson & Olsson, 1990, s. 81).

Som nackdelar nämnde rektorerna en ökad arbetsbörda och att de kände sig otillräckligt utbildade för att omedelbart ta detta ekonomiska ansvar. Dessa problem väger dock enligt utredningen lätt jämfört med fördelarna.

I Sverige torde det finnas ett betydande utrymme att öka konsekvensansvaret genom delegering av beslutsfattandet liknande de försök som beskrevs ovan. Utbildningsdepartementets förslag om delegering av ansvar till kommunerna kan bli en viktig upptakt till en sådan utveckling om kommunerna i sin tur delegerar ansvar till skolorna.

Den andra frågan är vilka följderna skulle bli av konkurrens och valfrihet mellan skolor. Valfrihet betyder i detta sammanhang att elever eller

²² Bilaga 22 till Långtidsutredningen (Andrén m.m., 1990) som behandlar utbildningssystemet förespråkar också en långtgående decentralisering av ansvaret till enskilda skolor. Skolorna föreslås organiseras i form av stiftelser med stor frihet att bestämma arbetsformerna.

föräldrar med jämna mellanrum får välja skola och i mån av plats får gå i den skolan. Valfriheten stärker "konsumentintresset" i den meningen att det blir uppenbart vilka skolor som uppfattas som attraktiva av föräldrar och elever. De attraktiva skolorna får en övefterfrågan medan de mindre attraktiva får en överkapacitet. Skolor med låg efterfrågan får signaler att snarast ändra förhållanden inom skolan.

Kent county försöket med valfria skolor

"Kent County Council i England har infört utvidgad frihet för föräldrar att välja sina barns skola inte bara inom utan också mellan kommunerna i Kent. Dock är valfriheten begränsad. Valet måste göras en termin i förväg. Populära skolor behöver endast öka sin kapacitet med vissa procent. Detta för att inte tappa kvaliteten genom för snabb utbyggnad. Elever på "kölista" får då acceptera skola nr 2 på sin rankinglista.

Skolor med låg efterfrågan anses få signaler att snarast ändra förhållandena inom skolan. Skolledningen får först chansen att med hjälp av skolinspektör åstadkomma förbättringar. Ibland ersätts rektorer. Sedan systemet införts har ca 10 rektorer bytts ut. Är förhållandena extremt dåliga stängs skolan. Detta är naturligtvis illa för rektorerna, men på sikt bra för eleverna, som då hänvisas till skolor med bättre undervisning." (Andersson & Olsson, 1990).

Ett system med fritt val av skola kan organiseras med varierande grad av konkurrens. En möjlighet som har diskuterats mycket — fast inte prövats ofta — är att låta en skolpeng följa eleven till den valda skolan.²³ Ett sådant system medför att en mer attraktiv skola automatiskt tillförs mer medel. En dålig skola kan i värsta fall tvingas stänga utan att ett politiskt beslut behöver fattas om detta.

Ett problem med ett sådant system är att kostnaden per elev kan variera mycket mellan skolorna av skäl som inte beror på skolans effektivitet eller kvalitet. Lokalkostnader varierar och elevunderlaget i olika områden ger varierande möjligheter att utnyttja skalfördelar. Dessa problem kan i princip lösas genom att skolpengen differentieras både beroende på elevernas ålder och geografiska och andra omständigheter. Frågan är emellertid om de förhandlingar som då krävs med varje skola om skolpengens storlek i praktiken kommer att skilja sig så mycket från de budgetförhandlingar som skolor för idag. I England försökte man att införa ett voucher system som efter övervägande av de praktiska problemen omvandlades till ett blandat system. Lokala skolmyndigheter måste fördela pengar till skolorna i huvudsak beroende på antal elever, där äldre elever får en större summa. Därutöver kan de lokala myndigheterna dock ta hänsyn till skolans storlek och den sociala sammansättningen. Kommuner som Cambridgeshire och Salihull som tidigt började pilotprojekt med detta system var tillräckligt belåtna för att snabbt utvidga systemet till alla skolor i kommunen.

En något mildare form av konkurrens skulle tillåta valfrihet mellan skolor men lämna bestämmandet av budgetens storlek i t. ex. kommunernas händer som då kan ta hänsyn till individuella omständigheter. Detta följer den tidigare diskuterade modellen för institutionell konkurrens med dess svagheter.

Ett bra sätt att förena en viss budgetmässig flexibilitet med fördelarna av konkurrens skulle vara att ge skolor som tillkommer på enskilt initiativ (t. ex. i stiftelseform) en lagfäst rätt att få bidrag per elev i samma höjd som

²³ System med utbildningscheckar diskuteras t. ex. i Friedman (1962), och Seldon (1986).

genomsnittskostnad per elev i samtliga skolor i kommunen. I Danmark har goda erfarenheter gjorts med oberoende skolor som konkurrerar med de offentliga.

En principiell invändning mot valfrihet är att välutbildade föräldrar är duktigare på att flytta sina barn till de bästa skolorna. Det uppstår därför en segregering där privilegierade elever är överrepresenterade i de bästa skolorna. Detta är dock inte en självklar effekt. Argumentet bortser från att en betydande segregering redan förekommer på flera håll i Sverige till följd av att bostadsområden är segregerade. Under sådana förhållanden är det mycket möjligt att valfrihet minskar segregeringen genom att varje skola kan locka till sig elever från ett större upptagningsområde.

Ett huvudmotiv för experiment med valfria skolor i flera amerikanska städer har just varit att öka integreringen mellan folkgrupperna. Detta har man gjort genom att låta så kallade magnetskolor skapa sin egen profil med specialiserade program. Föräldrarna får ansöka om att få sina barn placerade i en magnetskola med en viss intresseorientering. Elever kan alltså dras till en skola i ett fattigare grannskap därför att de är intresserade av inriktningen. Vid överrefterfrågan lottas tillgängliga platser ut till de sökande. I vissa fall finns dessutom ett kvoteringsystem för att säkerställa en blandad sammansättning av elever.

Försök med magnetskolor i Montclair, New Jersey

"I Montclair, New Jersey, är numera alla skolor magnetskolor. Montclair är väsentligen en så kallad sovstad. Större delen av ortens arbetande befolkning pendlar till New York eller Newark för sitt arbete. Bostadsmönstret i Montclair har till helt nyligen varit ganska segregerat, vilket medfört en obalans mellan raser i skolan. Systemet med magnetskolor startade år 1976. År 1982 avskaffades systemet med grannskapsskolor helt. Istället infördes total valfrihet.

Magnetprogrammen har lite olika fokusering i skilda skolor, t. ex. på "begåvade", "grundläggande", "internationell inriktning", "naturvetenskap och teknik" etc. Alla skolor har dock en viss gemensam kärna av program.

Man har funnit vid en utvärdering att rasblandningen i Montclairs skolor blivit "nästan perfekt" genom att systemet med magnetskolor genomförts. Att ha en lärarstab med representanter för olika raser är också ett viktigt mål för Montclairskolorna. Både föräldrarna och lärare har anammat den stora variation när det gäller elevernas bakgrund som en positiv erfarenhet för eleverna, något som förväntas hjälpa dem att bli väl förberedda för "det verkliga livet".

Förmågan att läsa och räkna har förbättrats i Montclairs skolor sedan magnetskolsystemet infördes. Av betydelse i detta sammanhang är att varje rektor har rätt att välja sin egen lärarkår.

Såväl föräldrar som lärare stödjer magnetskolsystemet, eftersom valmöjligheterna medger en mångfald alternativ. Valfriheten skapar dessutom ett visst mått av konkurrens mellan skolorna. Om föräldrar inte är nöjda med en skola, står andra alternativ till buds. Därför måste rektorerna försäkra sig om att deras program fungerar bra och ger resultat. Om elevanslutningen sjunker måste rektorn och lärarkåren göra något åt det för att vända på utvecklingen." (Andersson & Olsson, 1990)

En viss kritik mot magnetskolor har förekommit i fall där enbart vissa skolor har blivit magnetskolor och som därmed ofta fått fler begåvade elever än de ordinarie grannskapsskolorna. Dessa problem kan dock tydligt undvikas om alla skolor görs om till magnetskolor. Utvärderingen i Montclair visade att övergången från grannskapsskolor till magnetskolor

medförde att skolorna från att ha varit förhållandevis starkt segregerade fick en nästan perfekt rasblandning. Än så länge verkar det inte finnas motsägande erfarenheter från andra områden.

Slutsatserna av diskussionen är följande. Långtgående förslag om ökad kommunal självständighet på skolområdet bearbetas för närvarande. Kommunerna skulle sedan kunna stärka skolornas och rektorernas konsekvensansvar. Det kan ta formen av budgetansvar och ökad frihet att bestämma resursallokering, anställning, och undervisningens innehåll. Därutöver är det i princip möjligt att tillåta konkurrens mellan skolor. Amerikanska erfarenheter med konkurrerande magnetskolor är goda och tyder på att även segregeringen kan minska. Detta är viktigt eftersom en betydande segregering finns även i Sverige. Till detta kommer att ett sådant system förhållandevis lätt kan kompletteras med en ransonering som undanröjer segregeringseffekter om sådana skulle uppstå.

Konkurrensen kan ske mellan kommunala skolor. Ett starkare konsekvensansvar skulle dock erhållas om oberoende skolor tilläts konkurrera på lika villkor.

5.3 Sjukvården

Hälso- och sjukvården svarar för en mycket stor del av den offentliga verksamheten. Exempelvis arbetar inte mindre än 32 % av de offentligt sysselsatta i hälso- och sjukvården. Det är därför naturligt att välja ut just den delen av den offentliga sektorn för en fördjupad diskussion om principer för förnyelse.

I sjukvårdsdebatten har man ofta jämfört den offentligt tillhandahållna sjukvården med privata alternativ. Den privata vårdens förespråkare har skyltat problemen på den offentliga styrningen medan motsidan ofta har pekat på det till stora delar privata systemet i Förenta Staterna och hävdar att det är både dyrt och orättvist. Båda parter gör det då alltför lätt för sig. Det går att finna system som förenar mycket av det bästa i offentliga och privata system.

Det finns ett tydligt samband mellan BNP per capita och sjukvårdskostnaderna i olika länder för sjukvårdsanställda, se diagram 5.1. Det beror bl. a. på att lönerna för sjukvårdsanställda är högre i länder med högre per capita inkomst, men också på att sjukvårdskonsumtionen ökar med stigande inkomst.

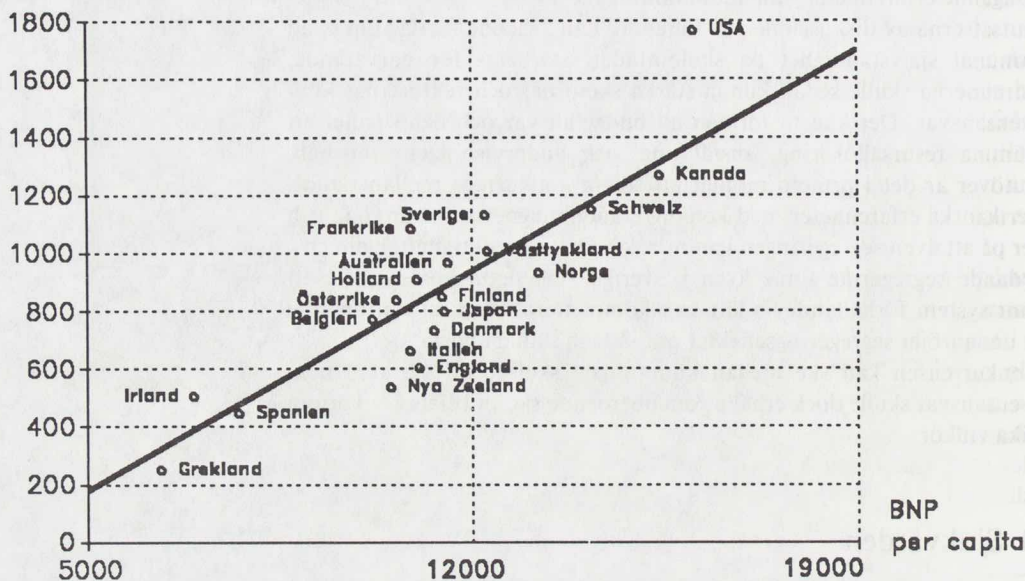
I diagrammet avviker Förenta Staterna tydligt med mycket höga sjukvårdskostnader även när hänsyn tagits till landets höga per capita inkomst.

En jämförelse mellan olika länder visar att marknadsstyrda sjukvårdssystem är långtifrån oproblematiska. Till en del beror det på att patienten befinner sig i ett informationsunderläge gentemot läkaren. Det är väldigt svårt för en patient att bedöma kvaliteten i behandlingen. Det hämmar konkurrensen och försvårar för patienter att välja de bästa läkarna.

Ett annat problem är att fördelningsfrågorna inte är lösta i ett helt privat system. Vissa grupper har för låga inkomster för att kunna betala en privat sjukförsäkring. Även de som har råd kan emellertid komma att välja att ha

Diagram 5.1. Samband mellan sjukvårdskostnader och BNP.

Sjukvårdskostnader per capita (US dollar)



a. Uppgifter är justerade med hänsyn till valutans köpkraft.

Källa: OECD, 1985.

ett lågt försäkringsskydd. Det ökar segregationen i sjukvården. Dessutom finns risken att den offentliga sektorn till slut ändå får träda in för att förhindra sociala katastrofer. En differentierad premiesättning från försäkringsbolagens sida skulle också kunna få som följd att grupper med höga sjuktal utsätts för högre kostnader än andra grupper.

Ett tredje problem är att en privat hälso- och sjukvård använder resurser till marknadsföring och urval av "lönsamma" kunder. Dessa insatser må vara motiverade för det enskilda bolaget, men gagnar inte alltid samhället som helhet.

Men den offentliga sjukvården har också sina problem. Patienterna har ofta små valmöjligheter. Därmed har patienternas uppfattning om vårdkvaliteten inte något inflytande på resursfördelningen.

Ett annat problem är att den politiska styrningen av sjukvården kan komma i konflikt med läkarnas beslut. Köer uppstår om läkarna beslutar om operationer samtidigt som inte landstingen ställer nödvändiga resurser till förfogande. Förutom det lidande detta kan medföra kan höga kostnader i sjukersättning och produktionsbortfall uppkomma.

Ett tredje problem är att det i praktiken ofta varit svårt att experimentera med olika organisationsformer för att anpassa vården till ändrade förhållanden eller individuella önskemål.

Den grova länderjämförelsen i diagram 5.1. visar också att ett offentligt sjukvårdssystem ingalunda alltid är billigare än ett privat. Både Västtyskland och Japan — med starka inslag av privat vård i sjukvårdssystemet — har lägre kostnader än Sverige, även om detta delvis kan bero på Sveriges större andel äldre.

Kontraktsformen avgörande

Problemen med den traditionella privata och offentliga sjukvården sammanhänger med de "kontraktsformer" som tillämpas. I vanlig privat sjukvård är ersättningen till läkare eller sjukhus kostnadsrelaterad. Läkarna har därför egentligen inga skäl att ta hänsyn till kostnaderna när de bestämmer behandlingsform. Detta kan leda till "överbehandling".

I offentlig sjukvård får läkare eller sjukhus normalt en fast ersättning i form av lön eller en fast budget. Det systemet premierar å sin sida inte goda prestationer. Det kan ge felaktiga signaler och t.ex. leda till att patienter skickas vidare till andra sjukhus bara för att det skall gå att hålla sig inom budgetramarna. Det vore i stället önskvärt med prestationsrelaterad ersättning, som ger argument för att på ett kostnadseffektivt sätt förbättra patientens hälsa så mycket som möjligt.

Ett exempel på prestationsrelaterade ersättningssystem är de amerikanska Health Maintenance Organisations (HMO). Patienter, eller patienternas arbetsgivare, betalar i dessa system en fast årlig premie. HMO:n är sedan ansvarig för alla sjukvårdsbehov. En HMO har därmed starka motiv för att ge en behandling som är effektiv. Det kan bl.a. ske i form av förebyggande hälsovård. Ibland hävdas att det finns risk för fusk i dessa system, men en HMO måste akta sig för att inte förlora kunder till följd av dåligt rykte.

Det går naturligtvis att utforma ett prestationsrelaterat system för svenska förhållanden på många olika sätt. En utgångspunkt kan dock vara att primärvården – någon läkare eller vårdcentral – bär huvudansvaret för patienten och har motiv att förbättra patientens hälsa så mycket som möjligt.

En variant på detta tema är de engelska allmänläkarna som fungerar som "gate keepers". Patienter är inskrivna hos en allmänläkare – som har samlad kunskap om deras hälsoläge och som har auktoritet och kunskap nog att kritiskt pröva andras diagnoser och behandlingsråd. Dessa allmänläkare har också ett ansvar för att välja den specialist- och sjukhusvård som patienten kan behöva. För denna uppgift får allmänläkarna en klumpsumma per inskriven patient. Patienterna har möjlighet att byta allmänläkare. Därmed är det viktigt för läkarna att upprätthålla en god servicenivå.

Det engelska systemet kan sägas vara svagt prestationsrelaterat. Allmänläkarna har motiv att behandla patienter och sända dem vidare till mer avancerad vård efter bästa förmåga, men de har inga motiv att göra ekonomiska avvägningar när de skickar patienter till sjukhus eller till specialister. En utveckling av det systemet vore därför att låta allmänläkare ta ansvar för åtminstone en del av kostnaderna för specialist- och sjukhusvård. Samtidigt borde de få möjlighet att utnyttja olika sjukhus för att välja den billigaste och bästa vården åt patienten.

Ett alternativ som införts bl. a. i Holland är att låta privata försäkringsbolag ta huvudansvaret för patienter (se t.ex. Van de Ven, 1990). I detta system konkurrerar försäkringsbolagen om kunder. Kunderna betalar 10-15 % av försäkringskostnaderna själva medan resten täcks av ett fast offentligt bidrag per person. Försäkringskostnaden är således reglerad men bolagen konkurrerar genom att köpa in så bra vård åt sina kunder som

möjligt. En kund som är missnöjd med vården kan byta försäkringsbolag och därmed få tillgång till annan vård.

En möjlig fördel med det holländska systemet är att den politiska kontrollen över sjukvården kan reduceras till regleringen av försäkringskostnaderna.

Några förslag till ett svenskt system

Under senare tid har flera förslag lagts fram för en reform av det svenska sjukvårdssystemet. I socialdemokraternas 90-talsprogram föreslås att kommuner tar över ansvaret för primärvården. En annan tanke, nämligen att sjukvårdsdistrikten skall ta ansvar för primärvården, utvecklas mer konkret i det så kallade Dalaprogrammet som har antagits av Kopparbergs läns landsting. I båda förslagen är tanken att primärvården skall kunna välja sjukhus- och specialistvård åt sina patienter på en marknad med konkurrerande sjukhus.

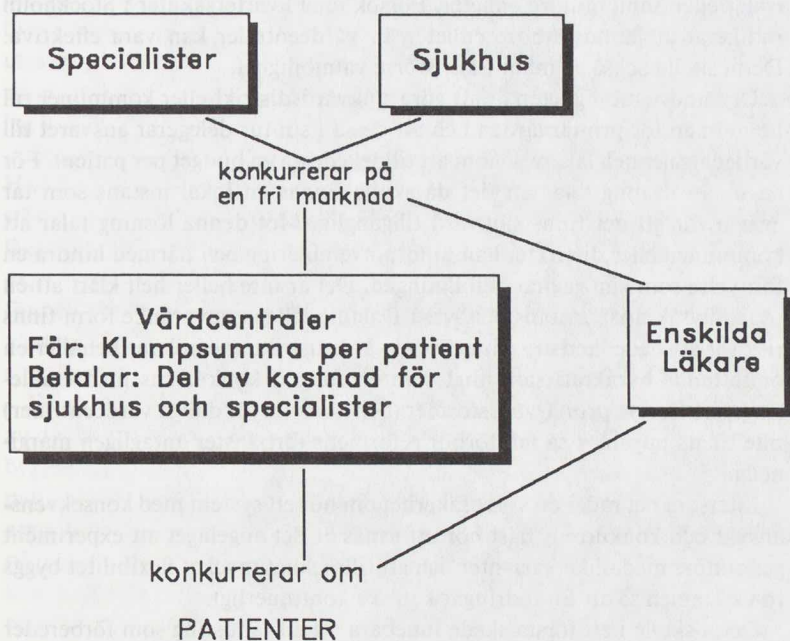
I Dalaprogrammets förslag ingick att sjukhusen skulle göras om till fristående stiftelser. Detta förbjöds emellertid av sjuk- och hälsovårdslagen som föreskriver att sjukhusen måste vara underställda en politisk ledning. Däremot skall vårdcentraler kunna köpa från privata sjukhus.

I både förslagen är det möjligt att flytta rollen som "gate keeper" till vårdcentralerna, se diagram 5.2. Detta är också kärnan i ett förslag som presenteras i en annan bilaga till långtidsutredningen (Å. Blomkvist, 1990).

Patienterna skulle kunna erbjudas ett val mellan olika vårdcentraler. Vårdcentralerna får i sin tur en klumpsumma per patient som kan vara differentierad efter diagnoser eller patienttyp. Vårdcentralen måste sedan försöka undvika "övervård", eftersom det ger förluster till följd av höga egna kostnader och dyra sjukhusräkningar. Allt för små vårdinsatser leder å andra sidan till att dyrare vårdinsatser kan komma att krävas i ett senare skede. Dessutom riskerar vårdcentralerna att förlora patienter till konkurrenter om de inte erbjuder en fullgod vård. Ett system av detta slag kan naturligtvis kompletteras med kvalitetskontroll från någon form av central myndighet. I allvarliga fall kan vårdcentralerna t. o. m. göras skadeståndsansvariga.

En vanlig invändning mot system är att vårdcentralerna skulle kunna tänkas välja de mest "lönsamma" patienterna. Vårdcentralernas motiv kan emellertid påverkas genom att den klumpsumma som vårdcentralerna får per patient justeras med hänsyn till patienters ålder och andra egenskaper, så att det inte skall gå att tjäna på att locka en viss grupp till sig. Dessutom är det rimligt att inskränka vårdcentralers möjligheter att avvisa patienter. Ett förbud mot selektion av patienter eliminerar visserligen inte helt risken att en vårdcentral försöker "skrämma bort" olönsamma patienter, som kan kräva dyra behandlingar. De empiriska erfarenheter som finns från HMO:s ger emellertid inget stöd för en sådan oro. Egentligen är det inte så förvånande om man betänker hur svårt det måste vara att värva nya patienter till en vårdcentral ifall det finns skäl att misstänka att man kan bli bortskrämd när man väl behöver vård.

Diagram 5.2. Reformförslag för sjukvården baserat på prestationsrelaterade kontrakt.



En fråga som behöver övervägas noga är hur de kontrakt bör se ut som skall slutas med vårdcentralerna. Skall de bara ha ansvar för den vård de själva står för eller även för den sjukvård och specialvård de erbjuder patienterna? Skall de få en klumpsumma tänkt att täcka de egna vårdkostnaderna, en del av specialistvården eller kanske rent av hela specialistvården och eventuella mediciner etc. Ur effektivitetssynpunkt talar det mesta för det senare, men kostnaderna för en enskild vårdcentral kan då bli mycket stora särskilt om den bland sina kunder råkar få ett par svåra vårdfall. Det senare behöver emellertid inte vara något större problem om vårdcentralerna är relativt stora eller om de erbjuder ett försäkringsskydd för svårare vårdfall.

En jämförelse mellan dessa förslag och även det nuvarande systemet kan göras i termer av konsekvensansvar. I dagens system fattas beslut om resursallokeringen i landstingets förvaltning och därmed långt ifrån sjukvårdspersonalen eller patienterna som drabbas av besluten. Graden av konsekvensansvar är liten. Vid en överföring av ansvaret för primärvården till kommunen eller sjukvårdsdistrikten är risken att resursallokeringsbesluten fortfarande fattas av en överordnad byråkrati, långt ifrån den läkare som måste avväga vilka behandlingar som skall genomföras.

Graden av konsekvensansvar är störst om enskilda läkare eller små grupper av läkare själva måste bedöma vilka behandlingar som är mest angelägna inom ramen för den budget som de har till förfogande för varje patient. Så fort budgetramen sträcks över en större enhet kommer läkarna främst att ta hänsyn till de egna patienterna och förordna fler behandlingar än budgeten rymmer. I stället krävs då en överordnad byråkrati som ransonerar.

Detta argument talar för att rollen som "gate keeper" flyttas till vårdcentraler eller ännu mindre enheter. Försök med kvartersakuter i Stockholm indikerar att ännu mindre enheter än vårdcentraler kan vara effektiva. Detta skulle också ge människor större valmöjlighet.

Den andra möjligheten är att göra sjukvårdsdistrikt eller kommuner till huvudmän för primärvården och att dessa i sin tur delegerar ansvaret till vårdcentraler och läkare genom att tilldela dessa en budget per patient. För en sådan lösning talar att det då skulle finnas en lokal instans som tar ansvar för att det finns sjukvård tillgänglig. Mot denna lösning talar att kommunen eller distriktet kan hindra nyetablering och därmed hindra en förnyelse som kan gagnar befolkningen. Det är inte heller helt klart att en sådan byråkratisk instans behövs. I Dalamodellens nuvarande form finns risk för att både landstingen och sjukvårdsdistrikten etablerar behåller en omfattande byråkrati samtidigt som en fullgod konkurrens med etableringsrätt för nya primärvårdsformer (och konkurs för dåliga vårdcentraler) inte tillåts uppstå. I så fall förblir reformens förtjänster antagligen marginella.

Eftersom det råder en viss osäkerhet om hur ett system med konsekvensansvar och konkurrens bäst bör utformas är det angeläget att experiment genomförs med olika varianter och att tillräckligt mycket flexibilitet byggs in i systemen så att förändringar kan ske kontinuerligt.

Detta skulle i ett första skede innebära att ett landsting som förbereder en reform (som Kopparbergs läns landsting) skulle kunna, eventuellt med statligt stöd, lägga ansvaret som planerat på sjukvårdsdistriktet i några distrikt. I andra distrikt däremot borde ansvaret läggas direkt på nivån vårdcentraler och de allmänläkare som vill etablera primärvård i distriktet.

På samma sätt skulle några av sjukhusen kunna få regeringens tillstånd att omvandlas till stiftelse medan andra drivs vidare i landstingets regi. Ett annat försök vore att även göra vårdcentralerna ansvariga för läkemedelskostnader. Läkemedelskostnader varierar enormt mellan vårdcentraler (Procope, 1989) och ett fullgott konsekvensansvar skulle ge vårdcentraler möjligheter att väga behandlingar med mycket läkemedel mot andra som för med sig andra kostnader.

Samtidigt som dessa försök pågår kan en variant av det holländska systemet provas. Försäkringsbolag kan tillåtas överta vårdansvaret för personer som väljer försäkringsbolaget. För varje sådan person kan försäkringsbolaget debitera ut en fast summa från landstinget där personen är bosatt. Ersättningen från landstinget kan naturligtvis variera beroende på ålder och andra egenskaper. Försäkringsbolagen kan erbjuda vård genom egna vårdinrättningar eller sluta avtal med andra. Liksom i det holländska systemet är det rimligt att reglera de avgifter som försäkringsbolagen kan ta från sina kunder. Även ett förbud mot selektion av kunder förefaller rimligt. Det är viktigt att notera att det redan idag finns privata sjukförsäkringar som erbjuder bättre vård och kortare operationsköer till de som kan betala avgifterna. En konkurrens mellan försäkringsbolagen med en kostnadsreglering som i det holländska systemet innebär betydligt mindre risk för klassdifferentiering än de privata sjukförsäkringar som redan finns.

En sådan uppläggning tillåter så småningom jämförelser som kan vara

oerhört värdefulla för hela landet. Medan vissa av experimenten kan utföras i landstingens regi skulle en möjlighet för försäkringsbolag att överta vårdansvaret innebära att även landstingens styrning av sjukvården utsätts för konkurrens. I ett sådant system skulle antagligen Riksförsäkringsverket ansvarar för reglering av de ersättningar privata försäkringsbolag kan få av landstingen och de avgifter de kan ta av sina kunder.

Empiriska undersökningar av liknande system, t. ex. de amerikanska HMO:s (Health Maintenance Organisations) har inte kunnat påvisa några större problem eller nackdelar. Tvärtom verkar kostnaderna ofta ligga lägre än i annan sjukvård utan att någon kvalitetsskillnad kan påvisas. I ett experiment (beskriven i Reinhardt, 1987) till exempel, där 1580 patienter fördelades slumpmässigt mellan HMOs och vanlig (fee-for-service) sjukvård visades att kostnaderna för HMO låg 25 % under det för den vanliga sjukvården utan att patienters hälsa utvecklades sämre.²⁴

Den skissade reformen av hälso- och sjukvården försöker att dra nytta av det bästa från offentligt och marknadsmässigt styrda system. Reformen bygger på principer om konsekvensansvar för vårdcentraler, valfrihet för patienter och konkurrens mellan sjukhus. Det finns goda ekonomiska argument och empiriska erfarenheter som gör troligt att en reform i denna riktning kan öka effektiviteten i hälso- och sjukvårdssystemet. Men den kan även leda till en ökad rättvisa genom att minska köerna och fördela resursinsatserna per patient mer jämnt över landet.

Barnomsorgen

5.4 Barnomsorgen

Barnomsorgen lider av både kortsiktiga och långsiktiga problem. På kortare sikt fattas ett stort antal daghemsplatser till följd av personal- och resursbrist. De långa köerna låser in föräldrar hemma, framförallt kvinnor. Ett annat problem är att den kraftiga subventioneringen av barnomsorgen gör att barnfamiljers ekonomi påverkas kraftigt av valet av (eller tillgång till) barnomsorg. Enligt en undersökning bidrar den orättvisa fördelning av daghemsplatser med lika mycket till ojämlikhet i familjers konsumtionsmöjligheter som inkomstskillnader (Ds Fi 1983: 30).

På lång sikt, då antalet daghemsplatser förhoppningsvis motsvarar efterfrågan, uppstår andra frågor. Hur kan barnomsorgen organiseras på ett kostnadseffektivt sätt? Kan den kommunala byråkratin och detaljregleringen minskas? Kan föräldrar ges ökad valfrihet utan risk för segregering?

Ett grundläggande problem i barnomsorgsdebatten är också att vi besitter mycket dåliga kunskaper om hur barnomsorgen påverkar barnen. Enligt en undersökning (Andersson, 1990) gynnas barnens utveckling av tidig barnomsorg, även under tre-års åldern. Kontrollvariablerna i studien är emellertid förhållandevis grova och det finns internationella studier som pekar åt motsatt håll.²⁵ Samtidigt vet vi nästan ingenting om vilken effekt en tidigare inskolning skulle ha, om förhållandevis dyra daghemsinstitutioner verkligen ger barnen mer än enskilda dagmammor, eller en mer skolmässigt organiserad förskola.

Även från ett snävt ekonomiskt perspektiv finns öppna frågor. Visserligen finns ett par undersökningar från början av 1980-talet som tyder på

²⁴ Även i Sovjetunionen pågår försök liknande de ovan diskuterade. I Leningrad t. ex. frångavs sjukhusens sina budgetar. Pengarna gavs i stället till primärvårdens polikliniker som enligt en fast taxa liknande det amerikanska DRG systemet köper tjänster från sjukhusen. Samtidigt infördes bonus för personalen. Enligt rapporter har både kvaliteten och effektiviteten ökat drastiskt (Svenska Dagbladet, 2. sept, 1989).

²⁵ Dessa resultat kan möjligtvis förklaras med att barnomsorgen höll en lägre utbildningsmässig standard i de undersökta fallen.

utbyggnaden av barnomsorgen är samhällsekonomiskt lönsam (t. ex. Gustavsson, 1979). Barnomsorg som ger föräldrar möjlighet att arbeta kostar mindre än dessa producerar. På grund av skatten och arbetsbelastningen skulle föräldrar dock inte alltid välja att arbeta om inte barnomsorgen vore kraftigt subventionerad. Dessa studier är emellertid inte helt färskas och de säger heller inte vilken grad av utbyggnad som är samhällsekonomiskt lönsam.

Enligt principen om konsekvensansvar skall kvalitetskontrollen utföras av den som drabbas av en varierande kvalitet. Mycket av barnomsorgsorganisation i Sverige grundar sig på tankegångar från 30-talets sociala ingenjörskonst. Den utgår ifrån att samhället kan bli bättre genom att ge barnen en annan barnomsorg än den som föräldrar själva skulle välja. Idag är det dock svårt att argumentera att det finns någon motsättning mellan vad föräldrarna vill för sina barn och vad som är bäst ur samhällets synvinkel. Samtidigt finns det trots femtio års forskning inga överväldigande belägg för att en barnomsorgsform generellt är överlägsen en annan. Slutsatsen av detta måste vara att det inte finns några starka skäl för samhället att kräva annan barnomsorg än den som föräldrarna finner lämplig – bortsett från extremfall där föräldrar inte är kapabla att fylla sin roll eller där missbruk av barn befaras. Principen om konsekvensansvar innebär således att föräldrar skall tillåtas bedöma kvaliteten i barnomsorgen och kunna ge uttryck för sina bedömningar genom att t. ex. byta daghem.

Samtidigt borde varje daghem ha omfattande befogenheter att allokera resurser och i konkurrens med andra daghem möta föräldrarnas önskemål. Många kommuner experimenterar idag med olika sätt att ge daghemmen större handlingsfrihet. Dessa experiment har dels inriktat sig på olika organisationsformer för daghem. Föräldrakooperativa daghem är numera vanliga. Några kommuner försöker sig på entreprenadlösningar med privata daghem. Dels har experimenten inriktat sig på hur kommunen styr daghemmen. Man har till exempel decentraliserat budgetansvaret, eller försökt att renodla beställare-producent förhållandet mellan kommunen och daghemmet.

Regeringen förbereder också en ändring av reglerna för statsbidrag som öppnar möjligheten för personaldrivna dag- och fritidshem.²⁶

Kommunernas försök med ökad självständighet för daghemmen verkar ofta föra med sig en rad positiva effekter. Daghemspersonalen blir mer motiverad, daghemsstyrningen blir mer rationell och flexibel, och den kommunala byråkratin kan i vissa fall minskas. Ett problem har dock varit att experimenten med till exempel decentraliserat budgetansvar inte har fört med sig ett fullgott konsekvensansvar. Daghemmen har inte premierats för kvalitetsförbättringar eller kostnadsbesparingar. Kvalitet har helt enkelt inte kunnat mätas av de styrande kommunalpolitikerna.

Ökad valfrihet för föräldrar skulle dock kunna hjälpa kommunerna att styra sin barnomsorg. Om föräldrar är missnöjda med ett kommunalt daghem syns det direkt i att fler väljer den alternativa omsorgen. Med den automatiska kvalitetskontrollen behöver kommuner inte i egentlig mening förvalta daghemmen längre, utan de kan anta en beställarroll och sluta avtal med enskilda daghem som sedan får stor handlingsfrihet så länge de

²⁶ Ändringen beräknas dock inte träda i kraft förrän tidigast 1991.

håller sig till den kontrakterade budgeten och föräldrar inte tar sina barn till den alternativa omsorgen.

I den svenska debatten de senaste åren har det blivit en principiell fråga om kooperativ skall vara mer acceptabla än privata företag. Empiriska undersökningar på andra marknader ger inga belägg för att kooperativ, vare sig konsument- och producentkooperativ, skulle vara mer effektiva eller ha bättre kvalitetskontroll än motsvarande privata företag. Delvis sammanhänger detta med storleken. Ett stort företag kan kosta på sig en noggrann kvalitetskontroll av enskilda verksamheter.²⁷ Man kan alltså ställa frågan om det är rätt att förbjuda privat verksamhet direkt i stället för att låta den konkurrera med de andra verksamhetsformerna.

Även om valfriheten kan öka kvaliteten i barnomsorgen kvarstår frågan hur den påverkar segregering. Eftersom barnomsorgen vanligtvis ligger nära bostaden går det knappast att undvika den segregeringen som redan är befäst i bostadssegregeringen. Snarare är det som befaras en "mikro-segregering" inom ett grannskap. En sådan kan uppstå om daghem kan välja sina barn eller om vissa daghem är dyrare än andra. Ett sätt att effektivt motverka en sådan är att föreskriva att daghem måste ta in anmälda barn i turordning (utan att kunna avvisa vissa) och att fasthålla vid lika daghemsavgifter för alla daghem.²⁸

Den andra segregeringsfrågan är i vilken mån olika finansieringsformer för daghem leder till att det sker en segregering av de föräldrar som väljer att stanna hemma och vårda sina egna barn. Det är helt klart att med en ökande självfinansiering av barnomsorgen blir det ekonomiskt mest fördelaktigt för dem med låga inkomster att stanna hemma. Frågan är emellertid om beslutet att själv vårda sina barn skall ses som en påtvingad restriktion eller ett uttryck för valfriheten att göra det man bedömer vara bäst.

Segregeringsargumentet kan knappast grunda sig på föreställningen att deltagandet i arbetslivet är ett mål i sig. Argumentet måste snarare vara att vissa föräldrar som motiveras att stanna hemma av höga barnomsorgskostnader skulle dra nytta av att arbeta, antingen av en arbetsglädje på kort sikt eller av bättre karriärmöjligheter på längre sikt. En avvägning mellan dessa faktorer leder antagligen till slutsatsen att någon del av barnomsorgsavgiften borde betalas av föräldrar. Här finns ett betydande utrymme för experiment med olika taxor som kartlägger vilka föräldrar som tenderar att stanna hemma och vilka eventuella segregeringseffekter som kan uppstå. En viktig funktion som självfinansiering skulle kunna uppfylla är också att taxor differentieras mellan olika typer av barnomsorg beroende på de faktiska kostnaderna. Därmed ges föräldrar ett visst motiv att välja det billigaste av de alternativ som de uppfattar som kvalitativt likvärdiga. Samtidigt skall skillnaderna naturligtvis inte vara så stora att de leder till segregering.

Sammanfattningsvis har argumenterats att konsekvensansvar skulle kunna införas i form av valfrihet för föräldrar och konkurrens mellan olika barnomsorgsformer. Prissättning kan förmodligen ske på ett sätt som håller segregering till ett minimum utöver det som redan är befäst i segregeringen mellan bostadsområden.

En fråga som kvarstår är hur förhållandet mellan stat, kommun, och

²⁷ Det är intressant att notera att stora daghems-kedjor i Förenta Staterna har erövrat en stor del av marknaden just p. g. a. den jämna kvaliteten de lyckas hålla i enskilda daghem.

²⁸ Trots dessa regleringar kan naturligtvis en "fri-villig" segregering uppkomma. En sådan förefaller dock inte lika angelägen att motverka.

daghem bör organiseras i ett sådant system. Två problem måste lösas i ett sådant system. Det första är att fast kommunen är mest lämplig som övervakande organ för kvaliteten i enskilda barnomsorgsverksamheter måste det samtidigt undvikas att kommuner inför onödiga etableringshinder eller sänker kvalitetskraven för att spara kostnader. Detta kan kräva någon statlig inblandning i kvalitetskontrollen.

Det andra problemet är hur storleken bestäms för ersättningen som daghemmen får. En möjlighet är att följa en "voucher" princip som ger en fast summa per barn. Detta skulle emellertid betyda att både daghem och familjedaghem skulle få samma ersättning trots att de har väldigt olika kostnader. Ett sätt att lösa detta problem vore att skilja mellan driftskostnader och lokalkostnader. En "voucher" skulle kunna utgå för driftskostnader medan daghem får en ersättning för lokalkostnader separat. I längden måste naturligtvis dessa kostnadsskillnader kunna motiveras med kvalitetsskillnader.

5.5 Inkomstomfördelande transfereringar

Transfereringar till hushållen har undersökts i flera hundra utredningar under det senaste decenniet. Ändå vet vi förhållandevis lite om hur omfördelande många program egentligen är, särskilt med avseende på livstidsinkomsten. Det beror bl. a. på att väldigt få undersökningar ser på annat än inkomstfördelningen under ett år.

I avsnitt 3.3 refererades ett antal empiriska undersökningar som indikerar att vissa transfereringsprogram inte är särskilt effektiva. De omfördelar åt fel håll eller så är inkomstomfördelningen liten i förhållande till skattebelastningen som krävs.

Det visades också i avsnitt 4.6. att transfereringar mellan människors livsperioder kan vara onödigt höga i det nuvarande systemet. En större effektivitet och rättvisa borde kunna uppnås i ett system som koncentrerar sig till omfördelning mellan personer snarare än mellan livsperioder.

År 1967 kom 25 procent av hushållens inkomster från transfereringar och resten, 75 procent, från eget arbete och kapital. Tjugo år senare får hushållen 33 procent av sina inkomster via transfereringssystemet. Tabell

Tabell 5.1. Transfereringar från offentlig sektor till hushåll efter huvudsaklig funktion 1988. I milj. kr.

Huvudsaklig funktion	Belopp i milj. kr.	%
Ålderdom	121 050	56
Sjukdom	31 610	15
Barn och föräldraskap	22 990	11
Arbetslöshet	10 560	5
Risker i arbetslivet	7 360	3
Bostadskonsumtion	8 590	4
Studier	3 110	1
Socialbidrag	3 960	2
Övriga	7 000	3
Summa	216 230	100

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

5.1. visar storleken på de olika transfereringar. Det framgår att pensioner, som främst representerar omfördelningar under ens livstid, utgör mer än hälften. Även andra transfereringar som barnbidrag omfördelar till största delen mellan livsperioder. Därutöver måste man komma ihåg att även en stor del av offentlig konsumtion som barnomsorg, skolor, sjukvård m. m. omfördelar resurser under en persons livstid.

När folkpensionen infördes arbetade en stor del av befolkningen utanför den officiella arbetsmarknaden, t. ex. i hushållet. Att skydda dessa personers åldersförsörjning rättfärdigade ett brett transfereringssystem som också var generellt i den meningen att det inte krävde en individuell behovsprövning.

Idag är situationen emellertid en annan. Över 85 % av människorna i arbetsför ålder deltar på arbetsmarknaden. Av dem som inte arbetar är de flesta endast tillfälligt lediga för studier och liknande. Det innebär att nästan alla människor som är förmögna att arbeta deltar på den officiella arbetsmarknaden under en stor del av sitt liv och förfogar därmed över inkomster som kan avsättas till åldersförsörjningen. Det är således inte längre självklart att en generell folkpension är det mest lämpliga systemet.

Utifrån liknande tankegångar utvecklades ATP-systemet i stället som ett inkomstrelaterat system. En fråga är om ATP systemet fyller en uppgift som människor lika väl kan ta hand om själva. Utan offentliga pensions-system skulle de flesta människor spara på ett motsvarande sätt i privata pensionsfonder. Detta skulle dessutom ha fördelen jämfört med dagens system att allt pensionssparande skulle fonderas och stå till förfogande för investeringar i ekonomin.

Mot detta kan sägas att en viss andel av befolkningen antagligen inte skulle spara tillräckligt till sin pension p. g. a. till exempel bristande planeringsförmåga. Andelen äldre fattiga skulle antagligen öka. Sverige har en mycket jämn inkomstfördelning bland äldre jämfört med andra länder. Att upprätthålla den utan ett tvingat pensionssparande skulle kräva en kraftig förstärkning av inkomstskyddet för pensionärer med litet eget sparande. Ett sådant inkomstskydd skulle emellertid minska motiven att frivilligt spara till pensionen betydligt. Det kan visa sig svårt att utjämna inkomster bland äldre utan ett inslag av tvångsmässigt pensionssparande.

ATP-systemet var ursprungligen tänkt som ett utjämnande system. Genom taket för utbetalningar sattes en gräns för hur mycket höginkomsttagare kan få ut. Beräkningen av ATP-poängen på basis av de 15 åren med högst inkomst och upp till en maximal gräns på 30 år var också avsedd att gynna låginkomsttagare med korta perioder av arbete. Enligt de empiriska studier som redovisades tidigare innebär dock dessa regler en kraftig överföring av resurser från låginkomsttagare till medelinkomsttagare.

Detta reser farhågor att även en ändring av reglerna som diskuteras i vissa sammanhang (t. ex. 20 + 40 år) inte eliminerar dessa oönskade inkomstfördelningar, åtminstone inte för alla låginkomsttagare. Dessutom är det svårt att förutse vilka fördelningseffekter sådana regler får när inkomstprofilerna ändras i framtiden.

Ett sätt att säkerställa att låginkomsttagare får ut sina inbetalningarna är att etablera ett individuellt konto för varje person. Inbetalningar och avkastningen skulle fonderas på detta konto och redovisas. Varje kund kan

därmed betrakta inbetalade medel som egen förmögenhet. Detta har två fördelar mot dagens system.

Den första är att fördelningsproblemen i dagens system kan undvikas. En låginkomsttagare kommer då inte längre att betala in mycket mer än han får ut. Dessa oplanerade omfördelningar undviks samtidigt som planerade omfördelningar, t.ex. från höginkomsttagare till alla andra, kan byggas in som en avgift från höginkomsttagares inbetalningar.

Den andra fördelen är att ATP-avgifterna i mindre utsträckning än idag betraktas som en skatt. Skattekillen minskar av två anledningar. En är att det skulle öka motiven att arbeta efter maximalgränsen på 30 år för att få högre inkomster även under de år som inte är ATP grundande. Den andra anledningen är mer psykologisk. Ett individuellt konto där besked om förmögenhetsökningen erhålls löpande gör kopplingen mellan arbetsinsats och ersättningen för den avsevärt tydligare än dagens svårgenomträngliga ATP system.

Det är inte heller svårt att kombinera ett system med individuella konton med den försäkringsfunktion som pensionsystem utövar. Privatpensioner gör detta redan idag.

I förlängningen är det inte självklart att detta pensionssparande skall ske i offentlig regi. Motsvarande inbetalningar till privata försäkringsbolag skulle kunna tillåtas. Därmed skulle en konkurrens till den offentliga kapitalförvaltningen skapas.

Även dagens folkpension skulle kunna inbegripas i detta system. För dem som vid pensioneringen inte har tillräckligt på sina individuella konton för att trygga försörjningen skulle samma behovsprövade system kunna träda ikraft som idag skyddar icke-pensionärer. Behovsprövningen i detta fall kräver endast en kontroll av pensionskonton. Detta kan göras utan en integritetskränkande undersökning.

Detaljreglerna i detta system kan utformas så att fördelningen blir som idag eller bättre. Omfördelningarna mellan personer skulle vara mycket klarare än idag eftersom de endast förekommer genom explicita omfördelningar mellan konton. Därmed skulle systemet antagligen vara mer rättvist än dagens. Dessutom skulle pensionsutgifter motsvarande 10% av BNP som i dagens system betalas via skatter omvandlas till individuella inbetalningar som är mycket mindre likt skatter och leder till mindre effektivitetsförluster.

Utöver pensionssystemet finns även en rad andra transfereringar som omfördelar mellan livsperioder. Vissa, som socialbidrag och arbetslöshetsstöd, utbetalas efter individuell kontroll av mottagarens omständigheter och arbetsförmåga. Andra är knutna till inkomsten som bostadsbidrag. En tredje grupp ges till alla inom ett visst befolkningsskikt. Folkpension, barnbidrag och kommunala bostadstillägg är exempel på detta.

Mångfalden i sig medför vissa problem. Det är svårt att överblicka fördelningseffekterna av det samlade systemet. Det händer att enskilda hamnar i kläm mellan olika program och får ut alldeles för lite. Oklar ansvarsfördelning mellan programmen kan leda till byråkratiskt krångel. Det uppdelade ansvaret förhindrar ibland långsiktiga initiativ att hjälpa bidragstagare att förbättra sin egen situation.

Ett problem är att marginaleffekterna blir svåra att överblicka. För vissa

kan de bli så höga att de sänker inkomsten genom att börja arbeta.

Dessutom omfördelar även dessa transfereringar till stor del mellan perioder i människors liv. Frågan är om det går att undvika dessa omfördelningar och utveckla ett system som endast omfördelar mellan personer.

Tanken att undvika omfördelningar mellan livsperioder är inte helt främmande i det nuvarande transfereringssystemet. Studiemedel ges t. ex. som (subventionerade) lån som måste återbetalas i ett senare skede om inkomsten tillåter. På ett liknande sätt skulle man i princip kunna förfara även vid andra bidrag. Ett sådant system kräver dock ett noga övervägande av de marginaleffekter som skapas och de sociala konsekvenserna. Det kan t. ex. bedömas som oacceptabelt att låta de som har varit bidragstagare under en tid sitta med lån under resten av sina liv som dem inte kan återbetala.

Ett sätt att minska oacceptabla sociala konsekvenser vore att särbehandla behovsprövade transfereringar och dem som är av försäkringskaraktär. Där ingår socialbidrag, arbetslöshetsstöd och sjukpenning. Dessa transfereringar garanterar en levnadsstandard över existensminimum. Anta att dessa stöd betalas ut villkorslöst som idag.

Resterande inkomststöd kan tänkas ersättas med ett schablonbelopp som människor kan välja att ta ut i gengäld för en motsvarande minskning av beloppet på det individuella pensionskontot. Jämfört med dagens system skulle detta främst ha fördelen av att en mångfald av inkomststöd ersätts med ett enda, att marginaleffekterna till följd av omfördelningar mellan livsperioder avskaffas, och att stödet blir betydligt mer flexibelt än idag. Schablonbeloppet som det är möjligt att ta ut kan t. ex. vara större än dagens bidrag och därmed ge människor möjlighet att täcka kortfristiga högre kostnader. Brist på flexibilitet är ett tydligt problem i dagens system.

Omfördelningen mellan personer kan åstadkommas på två sätt. Främst garanteras en viss levnadsstandard med socialbidrag och grundpension för dem som inte har inkomster eller sparade medel på pensionskontot. Därutöver kan en utjämning mellan personer t. ex. organiseras så att en engångsjustering av pensionskontot görs vid pensionstillfället så att de som har sparat mycket delar med sig en del till dem som har sparat lite. Alternativt kan denna omfördelning göras löpande under inbetalning till pensionskontot.

En fördel med systemet är också att det kan införas gradvis. Mest angeläget är antagligen en reform av ATP-systemet som mycket enkelt kan göras om till ett system med individuella konton. Anslutningen av folkpensionen till detta system kräver en längre övergångstid där de som inte har haft möjlighet att spara på individuella pensionskonton kompenseras. En sådan övergång till individuella pensionskonton bör helst ske tillsammans med en fondering av dessa konton. Därmed kan den låga sparkvoten i Sverige på sikt höjas betydligt. Ersättningen av de övriga bidragen med frivilliga uttag från pensionskontot kan ske bitvis så fort ATP-systemet är omvandlat till ett system med individuella konton.

6 Sammanfattning och rekommendationer

En betydande omorganisation av den offentliga sektorn kommer förmodligen att ske i framtiden. För detta talar att möjligheterna att finansiera mer offentlig verksamhet är starkt inskränkta samtidigt som kraven växer. Enligt opinionsundersökningar finns också ett växande missnöje med offentlig verksamhet. Det finns därför en risk att opinionen kan svänga till förmån för en långtgående avveckling av offentlig verksamhet om inte orsakerna till missnöjet kan botas genom reformer och omorganisation.

En offentlig sektor som bättre uppfyller samhällets krav kommer antagligen att präglas av utökat *konsekvensansvar*. Detta innebär att beslutsfattande i större utsträckning decentraliseras samtidigt som beslutsfattare i högre grad själva får bära konsekvenserna av sitt handlande. Därmed ges offentligt anställda både möjligheter och motiv att fatta beslut som är i samhällets intresse. I motsvarande grad kan centraliserad kontroll och detaljstyrning avvecklas.

I denna bilaga till Långtidsutredningen 1990 undersöks olika sätt att organisera offentlig verksamhet utifrån den vetenskapliga litteraturen och empiriska erfarenheter. En slutsats av detta är att offentlig verksamhet i sin nuvarande form ofta är varken särskilt effektivt organiserad eller särskilt rättvis. Samtidigt finns det skäl att tro att även helt oreglerade marknadslösningar är förknippade med ineffektiviteter och fördelningsproblem.

Ofta är det emellertid möjligt att förena den dynamik som en fri marknad kan ge med offentliga regleringar och finansieringssätt som skapar incitament för den enskilde att göra det som är i samhällets bästa intresse. Avgörande i dessa lösningar är att skapa konsekvensansvar, dvs. att flytta beslutsrätten till de som påverkas av beslutens konsekvenser. Konsekvensansvar kan främjas framför allt på två sätt, genom konkurrens och genom rätt val av kontrakt mellan beställande och utförande parter.

Konkurrens innebär att människor som drabbas av dålig service får beslutsrätten att söka tjänsten på annat håll. Samtidigt drabbas de som utför ett dåligt arbete av de konsekvenser som ett vikande kundunderlag för med sig. Konkurrens är emellertid ingen enkel mirakelmedicin. För att fungera rätt kräver den en noggrann utformning av de villkor under vilka konkurrensen äger rum. Om dessa villkor som det offentliga bestämmer genom lagar och finansieringssätt är dåligt anpassade undergrävs konkurrensen med höga kostnader eller dålig service som följd. Empiriska undersökningar tyder emellertid på att konkurrensen kan leda till betydande förbättringar och kostnadssänkningar när villkoren sätts rätt.

Stöd finns också för tanken att det avgörande inte nödvändigtvis är att verksamhet bedrivs i privat regi. Däremot är det mycket viktigt att nya konkurrenter har möjlighet att etablera sig och att ineffektiva konkurrenter läggs ner eller övertas av andra med bättre förutsättningar. Empiriska studier av införandet av sådan konkurrens t. ex. inom sjukvården eller skolväsendet tyder på att den inte behöver öka segregeringen. Med rätt organisation verkar segregering t. o. m. kunna minskas.

Den andra viktiga faktorn för skapandet av konsekvensansvar är rätt utformning av kontrakt. De flesta offentliga verksamheter och anställda kan sägas arbeta under kontrakt som ger fasta ersättningar oavsett prestation. På senare år har emellertid mycket goda erfarenheter gjorts med kontrakt som är relaterade till prestationen. Som ett exempel har försök med resultatlönesystem och att lägga ut verksamheter på entreprenad i allmänhet varit mycket framgångsrika. Det avgörande är att välja rätt prestation som ersättningen knyts till. Som ett exempel kan antal utförda behandlingar vara ett mindre bra prestationsmått för en läkare när prestationen som samhället är intresserad av är bevarandet av patientens långsiktiga hälsa.

De principiella resonemangen illustreras till slut med en diskussion av hur konkreta organisationsformer som bygger på konsekvensansvar skulle kunna se ut på fyra områden. Områdena är skolväsendet, sjukvården, barnomsorgen och inkomstfördelande transfereringar.

På skolområdet finns erfarenheter från andra länder som tyder på att konkurrens mellan skolor kan tillåtas på ett sätt som förbättrar effektiviteten och engagemang samtidigt som segregeringen kan minskas.

På sjukvårdsområdet diskuteras lösningar som liknar den så kallade Dala-modellen. Ett intressant komplement till en sådan modell skulle vara en variant av den holländska modellen. Det skulle innebära att försäkringsbolag tillåts konkurrera om sjukvårds efterfrågan med landstingen under former som upprätthåller principen om jämlikhet i sjukvården.

På barnomsorgsområdet skulle konsekvensansvar innebära ökad frihet för föräldrar att välja mellan barnomsorgsformer. Detta kan organiseras utan att negativa fördelningseffekter uppstår.

Som ett exempel på hur konsekvensansvar kan ökas i transfereringssystemet undersöks ATP-systemet. Empiriska undersökningar tyder på att ATP-systemet är regressivt med avseende på livstidsinkomst. Låginkomsttagare betalare in betydligt mer än de får ut under sin livstid medan de med genomsnittliga inkomster får ut mer än de betalar in. Samtidigt minskar tröskeeffekterna motiven att arbeta för t. ex. de som har mer än 30 års intjänat tid. Ökat konsekvensansvar och ökad rättvisa skulle kunna erhållas med ett system som bygger på individuella pensionskonton. Ett sådant system undviker ATP-systemets tröskeeffekter samtidigt som en eventuell omfördelning kan ske med större träffsäkerhet.

Litteratur

- Allison (1971), *The essence of decisionmaking: Explaining the cuban missile crisis*, Boston: Littlebrown.
- Andersson, R. och Olsson, A. (1990), *Skolor och Samhällsekonomi*, Byggnadsforskningrådet.
- Andrén, C., Wallin, E., Ysander, B. (1990), *Utbildning för 2000-talet*, Bilaga 22 till Långtidsutredningen 1990.
- Ascher, K. (1987) *The politics of privatization – Contracting out public services*, London: MacMillan.
- Arrow, K. J. (1962), Economic welfare and the allocation of resources for invention, i *The rate and direction of inventive activity*, Princeton: Princeton university press.
- Atkinson, A. och Stiglitz, J. (1980) *Public economics*, McGraw-Hill.
- Baumol, W., Panzar, J. och Willig, R. (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bergendorff, H. (1986) *Socialpolitik genom telepriser*, Televerket.
- Bohm, P. och Lind, H. (1989), Regionala arbetskraftsubventioner – har de någon effekt? *Ekonomisk Debatt*, nr.5, 342–350.
- Borcherding, T.E., Pommerehne, W.W., Schneider, F. (1982), *Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries*. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Schweiz.
- BFR R46: 1989, *Kommunal verksamhet på nytt sätt*.
- Blomkvist, Å. (1990) *Svensk hälso- och sjukvård i ett internationellt perspektiv*, Bilaga till Långtidsutredningen 1990.
- Bröms, J. (1989), *Vår offentliga sektor*, SACO/SR (och författaren).
- Brunsson, K. (1988) *Hur stor blev tvåprocentaren?* ESO, Ds 1988: 34.
- Carrick, P. (1988), New evidence on government efficiency, *Journal of Policy Analysis*, 7, 518–528.
- Domberger, S. och Piggot, J. (1986), Privatization policies and public enterprise, *Economic Record*.
- Ds 1988: 54, *Alternativ i jordbrukspolitiken*, Rapport till ESO.
- Ds 1989: 39, *Studier av bostadssektorn*.
- Ds Fi 1983: 30, *Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg*.
- Ds Fi 1984: 17, *Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard*.
- Economist* (1989), Competitive tendering, 890909.
- Edebalk, P. G., Petersson, J. (1990), *Äldreomsorg och avgiftsproblem*,

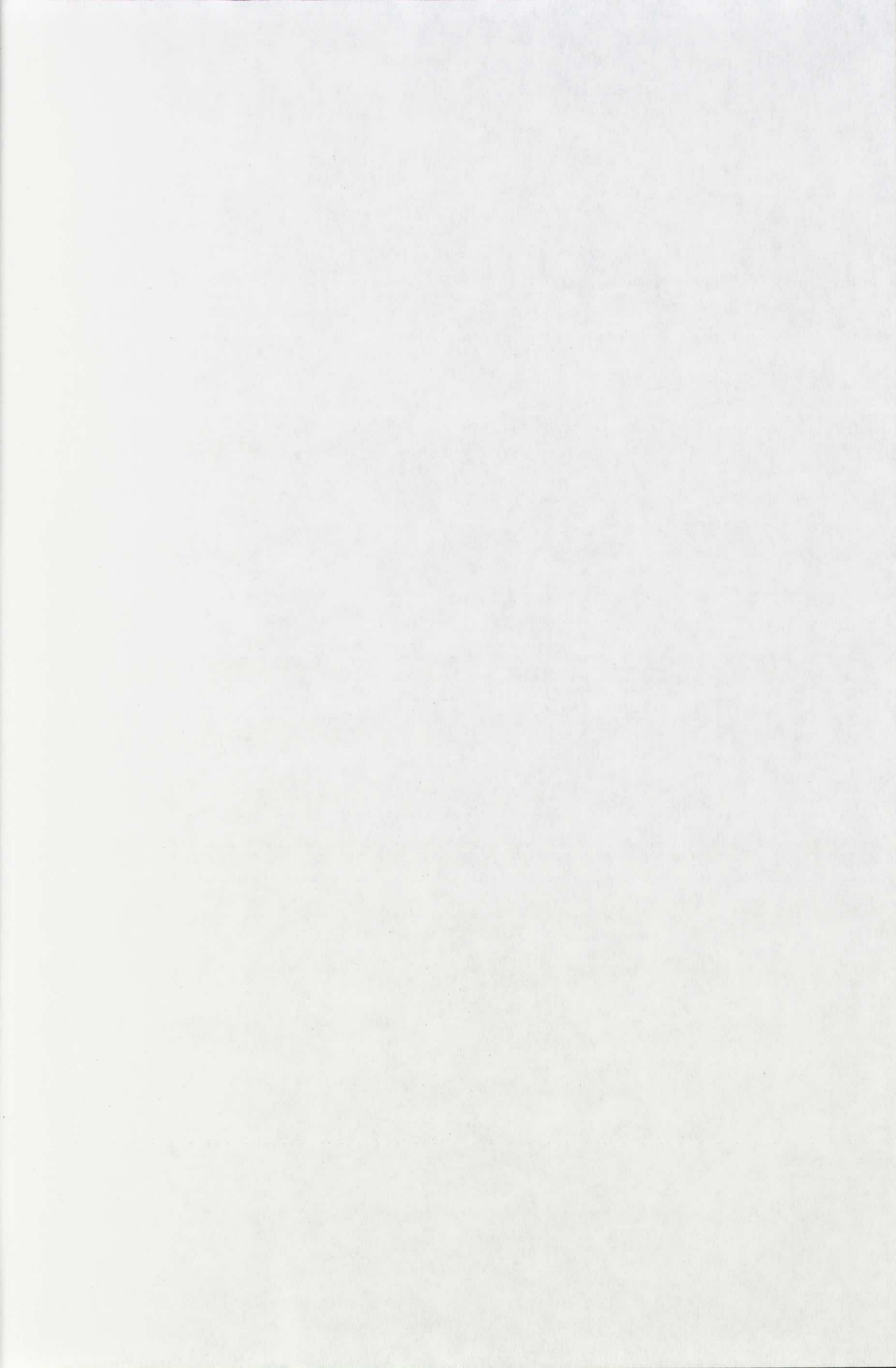
- Rapport till Nationalekonomiska föreningens symposium "Offentlig produktion under konkurrens – prissättningsfrågorna".
- Esping-Andersen, G. (1988), Jämlikhet, effektivitet och makt, Socialdemokratisk välfärdspolitik. i Misgeld, K., Molin, K., och Åkermark, K. (red.), Socialdemokratins Samhälle, Tiden.
- Fölster, S. (1989), *The effectiveness of innovation subsidies*, IUI Working Paper, Stockholm.
- Friedman, M. (1962), The role of government in education, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Granqvist, R. (1987), *Ekonomer behandlar sjukvården*, Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Granstrand, O. (1985), *Stimulans av immateriella investeringar genom skattebidrag*. Working paper, Institution för industriell organisation, Chalmers Tekniska Högskola.
- Gustavsson, S. (1979), Daghem och samhällsekonomi, i *Specialstudier för UIIs långtidsbedömning, del I*.
- Hadenius, S. (1986), *A crisis of the welfare state? Opinions about taxes and public expenditure in Sweden*, Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- Hageman, R. och Nicoletti, G. (1989), *Ageing populations: Economic effects and implications for public finance*, OECD working papers no. 61.
- Hammarström, R. och Ivarsson, O. (1982), *Nedskärning och besparing i statlig verksamhet*, Arbetslivscentrum.
- Hansson, I. (1984), Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, 375–379.
- Henrekson, M. (1990), *An economic analysis of swedish government expenditure*, Ekonomiska Studier 30, Nationalekonomiska Institution, Handelshögskolan vid Göteborg universitet.
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard university press.
- Holmberg, S. (1989), *Svenska Dagbladet* 890611.
- Hultinger, E. S. (1989), Rapport från verkligheten, *Klara Posten*, nr.4.
- Janis, I. L. (1972), *Victims of groupthink*, Boston: Houghton Mifflin.
- Jansson, K. (1990), *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967 – 1987*, bilaga till LU.
- Jönsson, B. (1983), *Produktiviteten i privat och offentlig tandvård*, DsFi 1983: 27.
- Jönsson, S. (1982), Ledningsproblem i offentlig sektor, i Persson, K. (red.) *Offentlig Sektor*, Timbro, 1982.
- K-konsult (1989), *Alternativa regiformer i kommunal verksamhet*.
- Lindgren, C. och Brunsson, N. (1983), *Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel*, Ds Fi 1983: 3.
- LO (1986), *Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten*.
- LO (1987), *Heta siffror och kalla fakta*.
- LO (1986), *LO-medlemmar i välfärden*, rapport 6.
- Lowery, D. och Berry, W.D. (1983), The growth of government in the United States: An empirical assessment of competing explanations, *American Journal of Political Science*, 27.

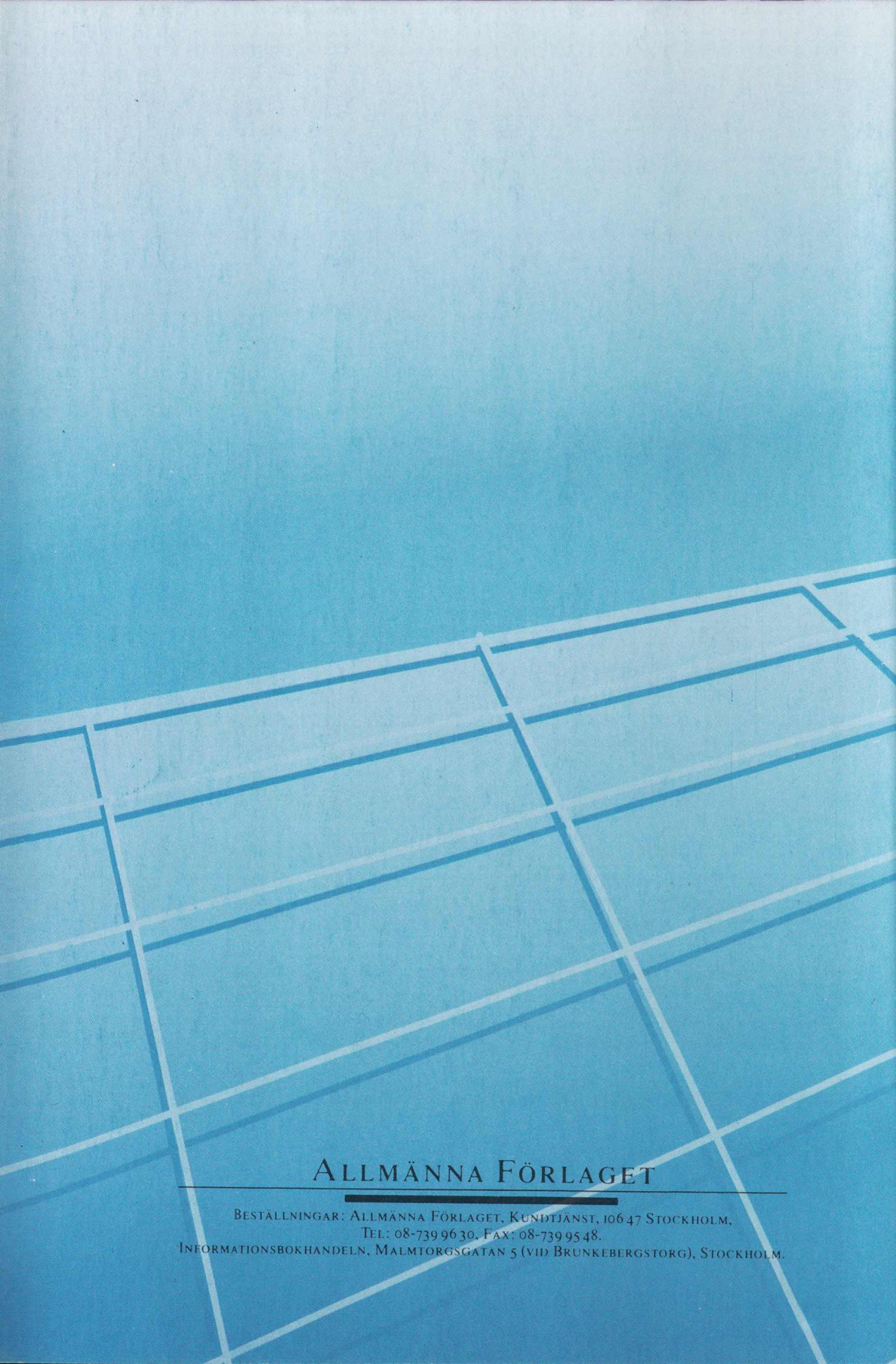
- Lybeck, J. A. (1986), *Long-run causes for the growth of government: A cross-country empirical study*, University of Gothenburg.
- Mansfield, E. (1986), The R & D tax credit and other technology policy issues, *American Economic Review*, 76, 190–194.
- MAS-rapporten (1985), Arne Thimerdal (red.) Stiftelsen Marknadsekonomiskt alternativ för Sverige, Stockholm.
- McAfee, P. och Mcmillan, J. (1988), *Incentives in government contracting*, Toronto: University of Toronto Press.
- Messere, K.C. & Owens, J.P. (1987), *International comparisons of tax levels: Pitfalls and insights*, OECD Economic Studies nr. 8.
- Murray, R. (1981) om offentliga utgifter
- Murray, R. (1987), *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet*, bilaga till Långtidsutredningen 1987.
- Niskanen, W. A. jr. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine.
- Noczick, R. (1974), *Anarchy, state and utopia*, Oxford: Basil Blackwell.
- OECD (1986), *The control and management of public expenditure*, Paris.
- OECD (1987), *Financing and delivering health care*, Paris.
- von Otter, C. (1986), *Kan man rationalisera folkhemmet*, Landsorganisationen.
- Parker, D. and Hartley, K. (1989), *Organisational status and performance: Some empirical results*, Institute of Social and Economic Research, University of York.
- Parkinson, C. (1955), Parkinsons law, *The Economist*.
- Pedersen, J. (1989), *Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?*, DS 1989: 26.
- Pelikan, P. (1989), Evolution, economic competence, and the market for corporate control, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 12, 279–303.
- Petersson, O., Westholm, A. och Blomberg, G. (1989), *Medborgarnas makt*, Carlssons Bokförlag.
- Procope, M. (1989), Vårdkrisen kan lösas, *Dagens Nyheter*, 891102.
- Pyddoke, R. (1989), *Förutsättningar för effektiv offentlig upphandling – en planerad forsknings och litteraturöversikt*, PM Statskontoret.
- Rawls, J. (1971), *A theory of justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reinhardt, U. (1987), *Health maintenance organization in the United States: Recent developments and performance*, Princeton university, mimeograph.
- Ringén, S. (1986), *Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse*, Ds Fi 1986: 12.
- RRV (1985), *Egen regi och entreprenad – exempel från statlig verksamhet*.
- RRV (1986), *Bestämmelser för statlig upphandling*.
- RRV (1988), *Goda råd eller bara dyra?* 1988: 41.
- Sappington, D. och Stiglitz, J. (1987), Privatization, Information and Incentives. *Journal of policy analysis and management*, 6, 567–582.
- SCB 1987: 84.
- SCB 1987: 27 Holmber och Gilljam.
- Sifo 1987: 81, 1987: 84, 1987: 9, 1985: 100, 1988: 26, 1987: 235.

- Seldon, A., (1986), *The riddle of the voucher*, The institute of economic affairs.
- Smith, A. (1937), *The wealth of nations*, New York: Modern library. Original publicerades 1776.
- Statens Arbetsgivarverk (1989), *Statlig resultatdelning – en introduktion*.
- Statens Energiverk (1984), *Energihushållningsprogrammets effekter*, 1984: 2.
- Statskontoret (1980), *Att spara – regeringens anvisningar och myndigheters erfarenheter*, 1980: 35.
- Statskontoret (1989), *FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster?* 1989: 39.
- Statskontoret (1990), *Entreprenad eller egen regi? En handledning i egen regi-kalkylering och kostnadsjämförelse*.
- Statskontoret (1990 b), *En effektanalys av fraktstöd till biografer*.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*, New York: Norton & Company.
- Ståhlberg, A-CH. (1986), Socialförsäkringar är inkomstomfördelande, *Ekonomisk Debatt*, 481 – 488.
- Ståhlberg, A-CH. (1985), Socialpolitiken – transfereringar eller försäkring? *Ekonomisk Debatt*, 7, 507 – 514.
- Söderström, L. (1988), *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS.
- Tarschys, D. (1975), De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringsstyper, i SNS, *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS.
- Tarschys, D. (1990), Skattekvotsfällan, *Ekonomisk Debatt* 4/1990, 356 – 360.
- Therborn, G. (1988), Nation och klass, tur och skicklighet, Vågar till ständig(?) makt. i Misgeld, K., Molin, K., och Åkermark, K. (red.) *Socialdemokratin Samhälle*, Tiden.
- Tirole, J. (1988), *The theory of industrial organization*, Cambridge: Harvard University Press, 1988.
- Van de Ven, W. (1990), From regulated cartel to regulated competition in the Dutch health care system. *European Economic Review*, 34, 632 – 645.
- Vogel, J. (1988), *Social rapport om ojämlikheten i Sverige*, Stockholm: SCB, Levnadsförhållanden 22.
- Zetterberg, H. och Busch, K. (1975), Allmänhetens prioritering av offentlig och privat konsumtion, i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS.

Bilagor till långtidsutredningen 1990

Nr	Namn	Författare
1.	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2.	Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad	Harry Flam och Henrik Horn Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
3.	Svenskt näringsliv och den europeiska integrationen	Lars Lundberg Industrins utredningsinstitut
4.	Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG	Per Lundborg Industrins utredningsinstitut
5.	Finansiell integration, resursfördelning och penningpolitik	Lars Svensson Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
6.	Det framtida arbetskraftsutbudet	Statistiska centralbyrån
7.	Sveriges framtida befolkning	Statistiska centralbyrån
8.	Skogsnäringen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter	Lars Hultkrantz och Sören Wibe Lantbruksuniversitetet i Umeå
9.	Tillväxt och miljö — en studie av målkonflikter	Lars Bergman Handelshögskolan i Sthlm
10.	Den internationella utvecklingen	Kjell Andersen och Derek Chambers
11.	Svensk hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv	Åke Blomqvist University of Western Ontario, Canada
12.	Det omedvetna valet — nationell politik och regional obalans	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
13.	Kunskapsbildning för strukturell förnyelse	Lennart Ohlsson
14.	Landsting för välfärd	Landstingsförbundet
15.	Bostadsmarknaden under 1990-talet	Bengt Turner m. fl. Statens institut för byggnadsforskning
16.	Samhällsekonomin transport- och kommunikationsförsörjning	Folke Snickars
17.	Privat tjänstesektor	Statens industriverk
18.	Industrin till år 2000 — ett tillväxtdecennium?	Statens industriverk
19.	Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967–1987	Kjell Jansson Statistiska centralbyrån
20.	Kommunerna på 90-talet — krav och restriktioner	Svenska kommunförbundet
21.	Energi — miljö — ekonomi	Statens energiverk
22.	Utbildning för 2000-talet	Karl-Gustav Andrén, Erik Wallin och Bengt Christer Ysander
23.	Kvinnors roll i ekonomin	Christina Jonung och Inga Persson (red.) Lunds universitet
24.	Svensk lönebildning — teori, empiri, politik	Bertil Holmlund Uppsala universitet
25.	Miljöproblemen i framtiden	Lars Lundgren m. fl. Naturvårdsverket
26.	Den offentliga sektorn	Stefan Fölster





ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.