

OM OFFENTLIG SEKTOR

Den effektiva staten

En antologi från Statskontoret



STATSKONTORET

Innehåll

	Förord	5
	<i>Yvonne Gustafsson</i>	
1	Inledning och sammanfattning	7
	<i>Åsa-Pia Järliden Bergström och Bob Pernodd</i>	
2	Teori och forskningsläget	15
	<i>Lena Unemo</i>	
3	Strategier för ökad effektivitet	51
	<i>Mikael Åsell</i>	
4	Effektivisering i praktiken – fyra fall	96
	<i>Michael Borchers och Petter Kockum Persson</i>	
5	Politics, administration and performance: A continuing search but no one best way?	118
	<i>Christoffer Pollitt</i>	
6	Det finanspolitiska ramverket	162
	<i>Eva Lindström</i>	
7	Några reflektioner	204
	<i>Åsa-Pia Järliden Bergström och Bob Pernodd</i>	
	Presentation av författarna	216

Förord

I Sverige har den offentliga sektorn ett omfattande åtagande i jämförelse med flertalet andra länder. Den offentliga sektorns utgifter som andel av bruttonationalprodukten uppgår till drygt 50 procent. Detta är resultatet av en serie demokratiska beslut där befolkningen och de förtroendevalda har sett behovet av att finansiera och organisera en rad verksamheter i offentlig regi.

Motiven för ett offentligt åtagande är i huvudsak effektivitet och fördelning. Det förstnämnda innebär att en offentligt reglerad eller organiserad marknad under vissa omständigheter ger ett bättre samhällsekonomiskt utfall än en som överläts till marknadskrafterna. Fördelningsfrågor kan handla både om fördelningen av ekonomiska resurser och fördelningen av t.ex. utbildning eller omsorg.

Oavsett om motiven i sig är att verksamheten blir mer effektiv eller att resurser fördelas jämnare, innebär en stor offentlig sektor ett ansvar att använda varje krona så att nyttan av insatsen blir så stor som möjligt. En omfattande skattefinansiering kräver också att skattesystemet i sig utformas så att det gör minsta möjliga skada på ekonomin.

En effektiv förvaltning är en central förutsättning för att skapa en effektiv offentlig sektor. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (2009/10:175) formulerades ett nytt mål för förvaltningspolitiken: *En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.*

Statskontoret har en viktig roll i detta arbete. Statskontoret utvärderar och följer upp statliga myndigheter och statligt finansierad verksamhet. Vi har ett tydligt effektivitetsperspektiv i vårt arbete och fyller därmed en viktig roll i att som sektorsoberoende utvärderingsmyndighet betona effektivitetsfrågor. Statskontoret har också ett förvaltningspolitiskt uppdrag där vi mer övergripande utreder frågor om statens organisering, hur staten bör styras och följas upp, kompetensförsörjningsfrågor m.m.

I denna antologi presenterar ett antal författare sin syn på effektiviteten i den offentliga sektorn – främst utifrån det statliga perspektivet. Syftet är att skriften ska problematisera och främja diskussionen om effektivitetsfrågor i staten och för offentlig sektor i stort. Det är min förhoppning att ledande befattningshavare i den offentliga sektorn ska bli inspirerade av antologin och arbeta vidare med dessa frågor i sin egen verksamhet. Statskontoret vill med denna antologi sätta fokus på effektivitetsfrågor inom ramen för det fortsatta förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet.

Stockholm den 10 maj 2012

Yvonne Gustafsson

Generaldirektör
Statskontoret

1 Inledning och sammanfattning

De senaste decennierna har styrning och organisering av den offentliga sektorns verksamhet genomgått omfattande förändringar. Reformerna har grundats på en förändrad syn på hur den offentliga förvaltningen bör organiseras och styras för att åstadkomma så stor nytta som möjligt. Regeringar av olika sammansättning har förändrat myndighetsstrukturer, avvecklat och etablerat nya myndigheter, avmonopoliserat verksamheter, bolagiserat och privatiserat, lagt ut verksamheter på entreprenad och på andra sätt verkat för en ökad konkurrensutsättning av de offentliga verksamheterna. Ekonomiska och finansiella kriser eller konsekvenserna av andra större obalanser utlöser ofta ett arbete med strukturella reformer för att hantera problemen. I kriser är människor generellt mer öppna för stora förändringar och att pröva nya lösningar i stället för stegvisa förändringar av existerande system.

Många reformer har ursprungligen motiverats med effektivitetsargumentet. Verksamheter har antagits kunna organiseras eller produceras på ett mer kostnadseffektivt sätt och med högre måluppfyllelse. Ökad valfrihet har ibland också funnits med som ett argument. Ibland konkurrerar både valfrihetsargumentet och det fördelningspolitiska argumentet med ett mer strikt effektivitetsargument. Exempelvis kan en jämnt fördelad tillgång till en offentlig insats motiveras även om effektiviteten därmed hämmas.

Begreppet effektivitet har kommit att bli mycket välanvänt inom den offentliga sektorns verksamhet. Ökad effektivitet är en central och permanent utgångspunkt för både förvaltnings- och budgetpolitiken. Politiska partier, näringslivsföreträdare, fackliga organisationer, debattörer, forskare, allmänheten och tjänstemännen – alla har vi en positiv inställning till effektivitet.

Enigheten om effektivitetsargumentet är således stor men ganska ytlig vid en närmare betraktelse. Ofta är begreppet oprecist och inte definierat på ett tydligt sätt. Därmed blir det komplicerat och i vissa fall omöjligt att följa upp och utvärdera i efterhand.

Med utgångspunkt i de senaste decenniernas utveckling och det ökade intresset för effektiviseringsarbete, har vi ställt oss ett antal frågor.

-
- Vilka är de teoretiska utgångspunkterna för effektivitetsarbetet?
 - Vilka är de övergripande strategierna som riksdag och regering har använt sig av?
 - Finns det goda exempel på hur myndigheterna har fullföljt effektivitetsarbetet inom ramen för sin egen verksamhet?
 - Hur fördelar sig ansvaret för effektivitetsarbetet mellan politiker och tjänstemän?
 - Vilken betydelse har det finanspolitiska ramverket haft för effektivitetsarbetet?
-

Vi har i denna antologi låtit några väl insatta personer försöka svara på ovanstående frågor och ge sin beskrivning av utvecklingen de senaste decennierna. Syftet med denna antologi är att bidra till att utveckla förvaltningens insikter och förmåga att effektivisera verksamheten. Det är effektiviteten i den offentliga sektorn som står i fokus – främst utifrån det statliga perspektivet. Varje författare svarar själv för innehåll och slutsatser i respektive avsnitt.

Sammanfattning av respektive kapitel

Teori och forskningsläget

I kapitlet diskuteras ett antal grundläggande frågor rörande den offentliga sektorn och effektivitet. Inledningsvis diskuteras motiven för det offentliga åtagandet och det konstateras att ett viktigt skäl till att det offentliga går in och reglerar, finansierar och/eller själv producerar vissa tjänster just är att åstadkomma ett effektivare samhällsekonomiskt utfall än vad som annars skulle bli fallet. Den offentliga sektorn kritiserar ändå ofta för att vara ineffektiv. I kapitlet diskuteras ett antal egenskaper som gör att de tjänster som den offentliga sektorn typiskt tillhandahåller är svåra att effektivisera. Det rör sig till exempel om förhållandevis personalintensiv verksamhet, såsom inom vård och omsorg. Efterfrågan på tjänsterna – både i form av kvantitet och kvalitet – tenderar också att öka i takt med att inkomstnivåerna i samhället stiger. Det skapar en ökad press på den offentliga sektorn och dess finansiering, vilket ytterligare förstärks av den demografiska utvecklingen.

I kapitlet diskuteras de olika möjligheter som finns för att öka resurserna till den offentliga sektorn. Även om effektiviseringar av den offentliga verksamheten inte kan ses som en lösning på den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem kan dessa bidra till att mildra problemet.

Men vad innebär då effektivitet och effektivisering? Vi står i dag med en uppsättning begrepp som används omväxlande med varandra för att uttrycka effektivitet. Ett sätt att närma sig begreppsfloran är att utgå från de parametrar som finns att förändra, det handlingsutrymme som finns. Kapitlet presenterar därmed tre olika perspektiv på begreppet; resurs/resultateffektivitet, samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet. Även om det visat sig relativt lätt att definiera effektivitetsbegreppet är det ofta svårt att mäta effektiviteten i offentlig sektor. Förekomsten av målkonflikter och svårigheter att mäta kvalitetsförändringar är några av orsakerna till att effektivitetsmätningar är svåra att göra.

Avslutningsvis konstateras att det finns knapphändigt med studier över hur effektiviteten har utvecklats i offentlig sektor, vilket får anses vara en stor brist med tanke på de stora förändringar som offentlig sektor genomgått under de senaste åren.

Strategier för ökad effektivitet i offentlig sektor

I kapitlet diskuteras några av de strategier som statsmakterna har använt sig av under de senaste decennierna för att effektivisera offentlig sektor. Redogörelsen fokuserar på två huvudsakliga åtgärder: införandet av resultatstyrning i förvaltningen och konkurrensutsättningar/privatiseringar inom vissa verksamhetsområden. De två strategierna kan ses som ytterligheter i strävandena att effektivisera den offentliga sektorn. Resultatstyrning har valts då det handlat om att effektivisera myndighetsutövning som det funnits skäl att även fortsatt finansiera och utföra i offentlig regi, medan konkurrensutsättningar och privatiseringar ibland har valts då privat regi har framstått som ett alternativ.

I kapitlet redogörs först för de förhållanden som föranledde utvecklingsarbetet och sedan några av de förändringar som har lett fram till dagens förhållanden. Därefter diskuteras vad som kan sägas om resultaten i termer av effektivitet. Avslutningsvis diskuteras också möjliga problem med de strategiska val som har gjorts. Kapitlets centrala slutsatser är att: förändringarna har genomförts relativt oberoende av politiska majoritetsförhållanden; att de inte kan anses vara fullt så dramatiska som de stundtals har utmålats; och att det inte tycks ha funnits någon utpräglad systematik i statsmakternas val av verksamhetsområden för strategiernas tillämpning – det är i vart fall inte så att de systematiskt har valt att öppna upp för privata alternativ inom mindre komplicerade verksamhetsområden (som t.ex. renhållning) framför mer komplicerade områden (som t.ex. vård av unga med sociala problem) – vilket det annars finns visst stöd för i nationalekonomisk forskning.

Effektivisering i praktiken – fyra fall

I kapitlet illustreras några fallstudier som exempel på hur myndigheterna kan resonera om och genomföra olika åtgärder för att effektivisera sin verksamhet. Utgångspunkten är samtal som har förts med företrädare för fyra myndigheter. Myndigheterna verkar inom skilda politikområden och har olika typer av uppdrag och roller. Den gemensamma nämnaren är att de under senare år har bedrivit ett systematiskt arbete för att utveckla och effektivisera sina verksamheter. För att höja kvaliteten eller öka produktiviteten har flera av myndigheterna förändrat sina sätt att arbeta på ett genomgripande sätt.

En frågeställning berör vilka drivkrafter och förutsättningar som myndigheterna hade när de planerade, beslutade och genomförde olika åtgärder för att effektivisera verksamheterna. En annan aspekt som behandlas är vilket syfte myndigheterna hade med åtgärderna, vilka mål de formulerade och hur de har följt upp resultaten och effekterna. Det gäller bland annat avvägningen mellan kvalitet och produktivitet, samt vilka aspekter på kvalitet som prioriterats. Regeringens roll i och betydelse för hur myndigheterna arbetat med effektivisering är en annan fråga, liksom hur de har tagit stöd av metoder, modeller och konsulter.

Syftet med kapitlet har varit att ge exempel på hur myndigheter med olika förutsättningar kan hantera den här typen av frågor, samt beskriva processerna i och resultaten av ett systematiskt arbete med effektivisering. Någon värdering av myndigheternas arbete eller resultat görs inte.

Politics, administration and performance:

A continuing search but no one best way?

Detta kapitel belyser dels förhållandet mellan politik och administration, dels mellan system för resultatmätning och styrning. I kapitlet redovisas nyckelbegrepp och aktuell forskningslitteratur. Kapitlet avslutas med sju slutsatser.

För det första visar erfarenheterna från reformer som knyter an till *New Public Management* i Europa att resultaten varierar. Enligt de flesta forskningsresultat förblev både produktion och resultat oförändrade, eller till och med försämrades i vissa fall. Andra studier visar dock på tydliga förbättringar.

För det andra är antalet kvalitativa analyser av resultatförändringar förvånande få, trots att det finns gott om studier.

För det tredje visar en närmare analys att sammanhanget ofta är avgörande. Hit räknas förhållanden som politisk-administrativ kultur, det politiska systemets struktur och stabilitet samt hur förvaltningen är organiserad. Det betyder att enkla begrepp som "bästa förfarande" ofta inte fungerar. Det som fungerar bäst i en situation fungerar sämre i en annan.

Ytterligare en slutsats är att förhållandet mellan politiker och statstjänstemän har förändrats i många länder. Denna utveckling har pågått i decennier. Framväxten av resultatstyrning är bara en faktor i detta skifte. Å ena sidan har politiken blivit rörligare och politiker upplever ett större behov av stöd i politiskt känsliga frågor. Å andra sidan har efterfrågan ökat på statstjänstemän som kan sköta komplexa organisationer och verksamheter. Olika länder har reagerat olika på dessa krav.

För det femte indikerar forskningen att nationella regeringar har anammat åtminstone fyra olika strategier för att hantera den nuvarande perioden av finansiell återhållsamhet och ekonomiskt svag utveckling. Var och en har sina egna komplikationer när det gäller förhållandet mellan ansvariga politiker och tjänstemän.

För det sjätte har Sverige jämfört med många andra länder en relativt stark position. Sveriges finansiella kris är inte lika akut. I Sverige finns ett stabilt politiskt system och en hög administrativ kapacitet, vilket inkluderar en lång erfarenhet av att mäta resultat.

För det sjunde skulle det vara en utmaning för Sverige att i högre grad utveckla resultatstyrningen och andra resultatbaserade system så att de ”bäddas in” och integreras, snarare än att de förblir i huvudsak symboliska och formella. Att göra detta utan att underminera Sveriges befintliga fördelar skulle kräva en delikat balansakt. Hur långt politikerna kommer att bejaka och säkerställa att en sådan utveckling kommer till stånd är ännu inte klart, men om sådana system kom att användas regelbundet av chefer i statlig förvaltning skulle det vara ett grundläggande tecken på framgång.

Slutligen, även om politiska rådgivare och ansvariga chefer i allt större utsträckning kommer att bilda olika läger, så kommer det att vara av största vikt att de två grupperna fortsätter att lita på varandra och kommunicera fritt

Det finanspolitiska ramverkets roll

I kapitlet diskuteras vilken betydelse det finanspolitiska ramverket och den ekonomiska styrningen i staten har för effektiviteten i förvaltningen. I kapitlet redovisas framväxten av ramverket i vid bemärkelse och vilka motiv som funnits för de förändringar som genomförts. Författaren diskuterar gränssnittet mellan finanspolitik och förvaltningspolitik och eventuella målkonflikter samt vilka förutsättningar som den ekonomiska styrningen ger för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Det finanspolitiska ramverket har i stora delar fungerat väl. De övergripande kvantitativa restriktionerna i form av överskottsmål och utgiftstak har sannolikt bidragit till en ökad allokerings effektivitet, dvs. de politiska prioriteringar som ramverket tvingar fram gör att mindre angelägna satsningar får stå tillbaka till förmån för andra, mer prioriterade områden. Det finanspolitiska ramverket har haft stor betydelse för att upprätthålla starka offentliga finanser. Detta har bidragit till att myndigheterna fått mer stabila planeringsförutsättningar. Den ekonomiska styrningen innehåller också ett antal inslag som verkar effektivitetsfrämjande. Ramanslagen, med en långtgående delegering till

myndigheterna och produktivetskravet utgör viktiga exempel på detta. Kravet på löpande produktivetsförbättringar bör dock omfatta all verksamhet, oavsett finansieringskälla. Delegeringen förutsätter en väl utvecklad uppföljning och även en god intern styrning och kontroll på myndigheterna. Idag riskerar arbetet med detta att ha en överdriven fokus på regelefterlevnad och kontroll i efterhand. Det finns därför anledning att tydliggöra att såväl regeringen som myndigheterna bör återspegla utifrån de krav på effektivitet och god hushållning som budgetlagen och myndighetsförordningen anger.

2 Teori och forskningsläget

Inledning

När man läser olika styrdokument för den offentliga verksamheten är det uppenbart att effektivitet är, och länge har varit, ett centralt begrepp i statsförvaltningen. I den Förvaltningspolitiska propositionen¹ framhålls effektivitet som ett grundläggande värde tillsammans med demokrati och rättssäkerhet. Även i budgetlagen² lyfts begreppet fram och det poängteras att ”i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.”

Att få ut mesta möjliga värde av de resurser som används i den offentliga verksamheten handlar i grund och botten om att handskas väl med medborgarnas inbetalda skattemedel. En omfattande offentlig sektor är ytterst beroende av att medborgarna har förtroende för verksamheten; vad som levereras och vad den kostar. Det gäller verksamheten i bred bemärkelse; allt från kvaliteten i vård, omsorg och utbildning till hur den offentliga sköter sin myndighetsutövning i en rad avseenden. Men den offentliga sektorn kritiserar ofta för att den är mindre effektiv än den privata sektorn. Många gånger är kritiken allmänt hållen; vad som avses med den offentliga sektorn definieras inte närmare, ofta preciseras inte heller vad som menas med effektivitet. Det finns därför skäl att inledningsvis diskutera några grundläggande frågor:

¹ Regeringens proposition (2009/10:175).

² SFS 2011:203, *Budgetlag*, kapitel 1, 3§.

-
- Vilken koppling finns mellan offentlig sektor/det offentliga åtagandet och effektivitet?
 - Vad menas egentligen med *det offentliga*?
 - Finns det särskilda skäl till att den offentliga verksamheten skulle vara svår att effektivisera?
-

Den offentliga sektorn står samtidigt inför ett långsiktigt finansieringsproblem bland annat, men inte enbart, som en följd av den demografiska utvecklingen. Det ställs därför förhoppningar till att den offentliga verksamheten kan bli effektivare och därmed bidra till att mildra det offentliga finansieringsproblemet. Men vilken roll kan egentligen effektivisering spela här?

Trots att effektivitet är ett begrepp som lyfts fram i centrala styrdokument och ska genomsyra den offentliga verksamheten görs olika tolkningar av begreppet och det kan många gånger uppfattas som svårt att operationalisera. Hur används effektivitetsbegreppet och varför är det egentligen så svårt att mäta effektivitet i offentlig sektor? Det är några av de frågor som diskuteras i detta kapitel.

Effektivitet; ett motiv för det offentliga åtagandet

Utgångspunkten i den ekonomiska teorin är att det sker en prisbildning på marknaden som påverkar hur olika resurser fördelas i ekonomin. Priserna anpassas tills det uppstår en jämvikt. Men modellen om fria marknader går inte att tillämpa i alla lägen, tvärtom finns det en rad omständigheter när de fria marknaderna inte resulterar i en resursfördelning som är lämplig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Att det offentliga går in och reglerar, finansierar och/eller själv låter utföra verksamheten är därför ofta motiverat av att det resulterar i ett *effektivare samhällsekonomiskt utfall* än vad som skulle komma ut av en ren marknadslösning. Om man går till läroboken i ekonomisk teori brukar ett antal exempel nämnas.

I vissa fall ger konsumtionen eller produktionen av en viss tjänst eller vara upphov till positiva eller negativa effekter i samhället som inte avspeglas i marknadspriset, så kallade *externa effekter*. Utbildning, till exempel, ger inte bara nytta för den person som valt att skaffa sig den. Utbildning kan även förväntas ge upphov till positiva effekter i samhället genom att bidra till tillväxt, stärka demokratin och den sociala sammanhållningen. Det finns därför skäl för staten att försöka åstadkomma en högre utbildningsnivå i samhället än vad som skulle bli fallet vid en fri marknadsprissättning. Ett sätt är att subventionera utbildning. Om mer av de positiva effekterna realiseras blir det ur samhällets perspektiv ett effektivare utfall.

Det finns också varor och tjänster som är svåra att köpa och sälja på en marknad för att de är *kollektiva varor*. När de väl finns är det många som drar nytta av dem och det kan dessutom vara svårt eller omöjligt att utesluta någon från att använda dem. Klassiska läroboksexempel är gatubelysning, fyror och militärt försvar. Även i dessa fall är det samhällsekonomiskt effektivt att det offentliga tillhandahåller den här typen av tjänster.

Förekomsten av så kallade *naturliga monopol* är ytterligare ett exempel. Naturliga monopol utmärks av att det är verksamheter som har stora initiala investeringskostnader men ofta också relativt låga rörliga kostnader. Staten hade tidigare en dominerande roll att svara för investeringar, drift och underhåll av exempelvis järnväg, tele och annan infrastruktur och även detta engagemang motiverades av effektivitetsskäl. Men den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att lägga ut delar av verksamheten på olika aktörer. Detta, tillsammans med nyare strömningar rörande den offentliga sektorns roll och hur den bör organiseras, har förändrat synen på vad som anses vara ett naturligt monopol.

I alla de fall som har nämnts här är *en effektiv resursfördelning* i grund och botten skälen för det offentliga åtagandet. Men vid sidan om effektivitetsmotiv finns det också andra skäl för det

offentliga att ingripa på marknaden. Inte minst finns *fördelningsmotiv* bakom en stor del av det offentliga åtagandet. Ytterligare ett centralt motiv är *stabiliseringspolitiskt*, dvs. att söka motverka effekterna av konjunktursvängningar i ekonomin.³

Många gånger finns det flera motiv bakom ett offentligt åtagande inom ett område. Om vi åter tar utbildning som exempel finns det, förutom de effektivitetsmotiv som nyss nämnades, även fördelningsmotiv. Utbildning kan bidra till att skapa mer likvärdiga chanser för individer och därmed en jämnare inkomstfördelning i samhället. Subventionerad sjukvård kan tjäna som ett annat exempel. Det ger medborgarna tillgång till vårdtjänster oavsett deras betalningsförmåga (fördelningsmotiv), men friska medborgare är även positivt för samhället i stort, bl.a. genom att det bidrar till ett ökat arbetsutbud (effektivitetsmotiv). I de här exemplen råder inget motsatsförhållande mellan fördelningsambitioner och effektivitetsmotiv, men det kan många gånger vara fallet. Ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet ger exempelvis skydd mot inkomstbortfall, men kan också försämra drivkrafterna för arbete och därmed resursutnyttjandet i ekonomin. Fördelningsambitioner talar för generösare ersättningar, effektivitetsmotiv talar emot.

Just det faktum att en stor del av det offentliga åtagandet är föranlett av flera olika motiv och att syftet är att uppnå flera olika mål är också en av orsakerna till att det är svårt att bedöma hur effektiv en viss insats eller åtgärd faktiskt är. Senare i kapitlet återkommer vi till fler skäl till att det är svårt att mäta och följa upp effektiviteten i offentlig verksamhet.

Vad menas med ”det offentliga”?

När vi talar om det offentliga åtagandet kan man också konstatera att det i dag sker en långt större samverkan mellan

³ Ytterligare en syn på det offentliga åtagandet utgår från att medborgarna i samhället inte anses ha tillräcklig kunskap och information att efterfråga vissa typer av varor och tjänster, s.k. *paternalism*.

det offentliga och den privata sektorn än vad som var fallet för några decennier sedan. Tidigare var den offentliga verksamheten såväl offentligt finansierad (skattefinansierad, med undantag för vissa smärre avgifter) och utförd i offentlig regi. I dag har det inom många områden skett en åtskillnad av vad som är offentligt finansierat och vad som är offentligt producerat. Läger man till aspekten hur verksamheten regleras, dvs. vem som beslutar att verksamheten ska finnas och med vilken ambitionsnivå, får man fram en rad sätt på vilka ”det offentliga” samverkar med den privata sektorn (se tabell 1.1)

Tabell 1.1 Alternativa sätt att organisera verksamheten

Reglering/ beslut	Producent	Finansiering	Exempel
Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig förvaltning
Offentlig	Offentlig	Privat	Avgiftsfinansierad infrastruktur
Offentlig	Privat	Offentlig	Friskolor
Offentlig	Privat	Privat	Obligatoriska försäkringar
Privat	Offentlig	Offentlig	A-kassan
Privat	Offentlig	Privat	Myndigheter säljer tjänster
Privat	Privat	Offentlig	Subventioner till ideella organisationer
Privat	Privat	Privat	Marknad

Källa: Ackerby, S. [2010].

Den allra största delen av ekonomin befinner sig på den nedre raden som är den klassiska marknadsmodellen med privat ägande och privat finansiering. Men även här finns givetvis också viss reglering av verksamheten, till exempel i form av lagstiftning rörande konsumentskydd, arbetsmiljökrav och annat.

Den offentliga sektorn finns traditionellt i den översta raden – såväl beslut om att verksamheten ska finnas, finansiering och produktion är offentliga och tillhandahålls avgiftsfritt eller till låg avgift. Det konstaterades nyss att ett skäl för det offentliga åtagandet är att marknaden inte ger en resursfördelning som är

effektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men en total avsaknad av en marknadsliknande situation kan också medföra problem ur effektivitetssynpunkt. Den syn på den offentliga verksamheten som växte fram under 1980-talet uppmärksammade de problem det innebär då den offentliga sektorn står utanför konkurrens; verksamheterna kan inte jämföra sig med andra, eller veta när de egentligen presterar bra. Ett annat problem är att de som anlitar och konsumerar de offentliga tjänsterna inte har något val om de blir missnöjda. Som en följd har betydande delar av den offentliga sektorn kommit att konkurrensutsättas.

Idag finns det en mängd privata utförare av offentligt beslutade och finansierade tjänster. Offentlig och privat sektor är betydligt mer sammanflätade nu än tidigare. I en kartläggning från Dagens samhälle uppskattades exempelvis den offentliga sektorn köpa varor och tjänster från näringslivet för ca 820 miljarder kronor 2010, vilket motsvarar en fjärdedel av BNP.⁴ Andelen privat anställda inom den kommunala välfärdstjänstesektorn uppskattades 2010 till drygt 17 procent.⁵

Ovanstående illustrerar att det offentliga åtagandet i dag tar sig en mängd olika uttryck och det som vi känner som den offentliga sektorn samverkar och konkurrerar med privat verksamhet i betydligt högre grad än tidigare. Till detta kommer att det offentliga spänner över vitt skilda verksamheter som sjukvård, rättsväsende, infrastruktur, m.m. Vad som är effektivt och effektivitetshöjande ser med nödvändighet mycket olika ut mellan olika verksamheter.

Tillbaka till kritiken att den offentliga sektorn är mindre effektiv än privat sektor. Vad ligger då bakom denna uppfattning?

⁴ Dagens Samhälle [2011]. Uppskattningen inkluderar dels offentlig upphandling motsvarande ca 500 miljarder kronor, dels de offentligägda bolagens inköp som utgör ca 300 miljarder kronor.

⁵ Hartman, L. (red.) [2011]. Beräkningarna bygger på SCB, Företagsregistret och omfattade äldreomsorg, handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, förskola och skola.

Kritiken kan botten i två delvis skilda frågor. Det finns invändningar mot sättet på vilket den offentliga sektorns varor och tjänster *finansieras*, dvs. i huvudsak genom skattefinansiering. En skatt snedvrider prisstrukturen i ekonomin och påverkar beteendet hos den som berörs. I vissa fall, t.ex. när det gäller miljörelaterade skatter är det just det som är avsikten, men för de flesta skatter är denna beteendepåverkan oönskad och ger upphov till en effektivitetsförlust i ekonomin.⁶ Det tillkommer också vissa kostnader förknippade med själva uppfyllandet av skattekraven, så kallade fullgörandekostnader. De kan utgöras av administrativa kostnader av olika slag men också kostnader att hålla sig uppdaterad om skatteregler, m.m.

Men kritiken riktas också mot att den verksamhet som utförs inom den offentliga sektorn anses vara kostsam, eller åtminstone mer kostsam, än den i privat verksamhet. Detta är inte något påståande som kommer att bemötas här men det kan konstateras att, trots de stora förändringar som offentlig sektor genomgått under senare år, finns det relativt knapphändigt med underlag varför det knappast är möjligt att dra några sådana generella slutsatser. Däremot kan man konstatera att det finns ett antal drag och egenskaper i stora delar av den offentliga verksamheten som gör det svårt att begränsa den offentliga sektorns kostnader och att effektivisera den. Dessa återkommer vi till i nästa avsnitt.

Offentlig sektor: några karaktäristiska drag

De tjänster som den offentliga typiskt tillhandahåller präglas av vissa egenskaper som ger speciella förutsättningar för verksamheten. Flera av dessa egenskaper bidrar till att pressa upp såväl kostnaderna som efterfrågan på tjänsterna. Som konstaterades i förra avsnittet är det inte så enkelt som att vi idag har ett "ett-till-ett" förhållande mellan vad som är offentligt regle-

⁶ Den välfärdsförlust som uppstår benämns dödviktscostnad. Skatter som inte påverkar prisstrukturen, så kallade klumpsummeskatter, utgår med ett fast belopp per skattesubjekt (t.ex. individ, hushåll, företag) utan att påverka skattesubjektets beteende.

rat, finansierat och offentligt utfört. Sektorn har också ett brett verksamhetsfält, men några drag som karaktäriserar stora delar av verksamheten är följande:

Till stor del skattefinansierad

Arbetsintensiv

Hög inkomstelasticitet

Asymmetrisk information

Svårt ta till vara stordriftsfördelar

Till stor del skattefinansierad

Även om det förekommer en del avgifter är skatter den huvudsakliga finansieringsformen för den offentliga verksamheten. Som framgick tidigare motiveras skattefinansieringen av att det pris som skulle uppstå på marknaden (om det ens skulle kunna uppstå ett pris) inte fördelar resurserna på ett sätt som uppfattas som effektivt eller fördelningsmässigt acceptabelt. Men samtidigt betyder skattefinansieringen att kostnaden för produktionen blir fördelad mer eller mindre på alla, medan nyttan av den specifika tjänsten som levereras endast tillfaller de enskilda brukarna. Följden av finansieringsformen är att konsumenterna inte möter ett pris som avspeglar kostnaden att producera varan eller tjänsten i fråga.⁷ Efterfrågan blir därför svår att påverka. Däremot finns det en begränsning för hur hög skatten kan bli utan att skatteuttaget ger upphov till alltför stora ineffektiviteter och därmed välförluster i ekonomin. Exakt var den gränsen går är dock svårt att fastställa.

Arbetsintensiv produktion

Att stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv – inte minst vård, omsorg och utbildning – framhålls ofta

⁷ Indirekt kan dock kostnaden komma medborgarna till del i form av en allmänt högre skattenivå.

som en försvårande omständighet när den offentliga sektorns effektivitet diskuteras. Att verksamheten är personalintensiv gör det svårt att öka omfattningen och kvaliteten i verksamheten utan att också personalstyrkan ökar. Det är här begreppet *Baumol's kostnadssjuka* kommer in i bilden.

J.W. Baumol var den ekonom som först beskrev det problem som uppstår i ekonomin när produktiviteten i tjänstenäringen inte ökar lika snabbt som i den varuproducerande delen av ekonomin.⁸ Det är samtidigt produktivitetsutvecklingen i varuproduktionen som bestämmer löneökningstakten för hela ekonomin, vilket får till följd att tjänsterna stadigt blir dyrare i förhållande till varorna.

Baumol själv använde en urmakare och en musiker från 1700-talets Schweiz som exempel. Urmakarens produktivitet har ökat med tusentals procent, filharmonikerns effektiviseringsmöjligheter är däremot ytterst begränsade – men klockindustrins produktivitet har satt lönerna för dem båda vilket över tiden gör det dyrare att underhålla en orkester. Som framgår av exemplet går egentligen inte skiljelinjen mellan offentlig och privat verksamhet men poängen är att detta fenomen i stor utsträckning drabbar just den tjänsteintensiva offentliga sektorn.

Hög inkomstelasticitet

Förutom det faktum att stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv visar historiska erfarenheter på att många av dessa tjänster har en hög inkomstelasticitet. Det innebär att när inkomstnivåerna i samhället ökar, då ökar efterfrågan mer än ökningen av inkomsten. Resultatet blir ytterligare en press uppåt för utgifterna för offentlig sektor.

Eftersom offentliga tjänster tillhandahålls genom administrativa system och inte på en marknad med utbud och efterfrågan har begrepp som inkomstelasticitet – liksom priselasticitet – visserligen en något oklar innebörd. Det finns dock studier från USA

⁸Baumol, J.W. [1967].

som visar att inkomstelasticiteten för offentliga tjänster är hög.⁹ Erfarenheten är också den att rikare länder lägger en större andel av resurserna på vård och omsorg; det finns ett relativt starkt samband mellan sjukvårdskostnadernas andel av BNP och storleken på BNP per invånare i olika länder.¹⁰

Efterfrågan på många av den offentliga sektorns tjänster är också sådan att den är i det närmaste obegränsad så länge kostnaderna för tjänsterna inte kommer till uttryck för brukarna. Även om detta inte gäller för *kvantiteten* av tjänsterna, så gäller det i många fall för *kvaliteten*. Vi kanske inte tenderar att efterfråga fler vård dagar, men väl en successivt förbättrad kvalitet i vårdtjänsterna. Resultatet blir en konstant press i riktning mot bättre tjänster och därmed högre utgifter för den offentliga verksamheten.

Asymmetrisk information

Ytterligare en aspekt på den offentliga verksamheten är att tjänsteproducenterna i många fall har ett informationsövertag både över brukarna och över beställarna av tjänsterna. Kvaliteten på tjänsterna är ofta svår att bedöma för brukarna, och producenterna av tjänsterna gör ofta dimensioneringen av verksamheten på förhand. Tjänsteproducenterna definierar därför både kvantitet och kvalitet och är också de som har kännedom om kostnaderna för verksamheten. Det är därför svårt för beställarna av tjänsterna att veta vilka konsekvenser neddragningar i budgeten får, eller vilka faktiska möjligheter det finns att effektivisera produktionen.

Men det finns också faktorer som kan tala för att problemet med asymmetrisk information kan komma att minska med tiden. Höjd utbildningsnivå i samhället har gjort att brukargruppen har allt högre kunskap och kompetens och kan ställa högre krav på verksamheten. IT-utvecklingen har gjort information mer lättillgänglig (exempelvis i form av olika jämförelsesystem). Ytter-

⁹ SOU 2003:57.

¹⁰ SOU 2008:105.

ligare något som tillkommit är önskan om mer valfrihet och möjlighet att välja tjänster, vilket i sin tur ökar kraven på att det finns lättillgänglig information om tjänsternas kvalitet. Även om detta sammantaget leder till att problemet med asymmetrisk information reduceras, behöver det dock inte nödvändigtvis innebära att kostnaderna för verksamheten minskar eller begränsas, det kan i vissa fall bli tvärtom då välinformerade brukare kan komma att ställa högre krav på tjänsternas innehåll och kvalitet.

Svårt ta tillvara stordriftsfördelar

Ytterligare en aspekt på delar av den offentliga sektorn är att det kan finnas krav på verksamheten att den ska finnas nära tillgänglig för medborgarna, vilket kan resultera i relativt små enheter. Även om små organisationer och enheter kan vara flexibla och anpassningsbara, kan det också krävas en viss volym för att få rutiner och erfarenhet för att kunna utföra verksamheten med hög kvalitet. Är enheterna små kan det vara svårt för den offentliga tjänsteproduktionen att uppnå stordriftsfördelar av detta slag.¹¹

När det öppnas för konkurrens ...

Även om ovanstående egenskaper är typiska för stora delar av de offentliga verksamheterna innebär inte detta att egenskaperna ändras om och när tjänsten överförs till privat drift. Verksamheten kan fortfarande förväntas vara personalintensiv och kvaliteten kommer fortfarande vara svår för brukaren att avgöra även när verksamheten drivs av privata utförare. Det är vidare så att, även om det har skapats en kommersiell marknad genom konkurrensutsättningen, kan denna i vissa avseenden inte betraktas som en ”normal” marknad. Detta – dvs. den situation som uppstår när ett monopol ersätts av konkurrerande leveran-

¹¹ Sørensen, R.J. [2009] lyfter fram studier från Norge där man funnit att kommunal administration och tekniska tjänster har en avtagande styckkostnad ned till ett visst invånarantal (ca. 5000), men att många av Norges kommuner har ett mindre invånarantal än detta.

törer – beskrivs i den s.k. *kvasimarknadsteorin*.¹² Det finns flera skäl till att den nya marknadssituationen avviker från en ”normal” marknad. En viktig skillnad är att det är den offentliga budgeten som bestämmer efterfrågan snarare än kunden som konsumerar tjänsten. En sådan ”reglerad efterfrågan” får också effekter på utbudet i form av att möjligheten att göra vinst styrs till tekniken att främst minska kostnaderna, förändra kvaliteten eller nischa sig på de mest lönsamma segmenten. Dessutom behöver inte alla aktörer vara vinstmaximerande (t.ex. ideella organisationer), vilket gör det svårt att förutse hur aktörerna kommer att reagera på marknadens incitament. Ur kvasimarknadsteorin har också följt ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en kvasimarknad ska fungera väl.¹³

Snäva ramar för den offentliga verksamheten

Föregående avsnitt beskrev några av de faktorer som driver upp kostnaderna och efterfrågan på betydande delar av den offentliga sektorns tjänster. Till det kommer de demografiska faktorer som innebär att de yrkesverksamma i framtiden måste kunna finansiera vård, omsorg och annan offentlig verksamhet åt allt fler äldre. Hur vi ska klara trycket från en åldrande befolkning och helst också kunna utveckla välfärdstjänsternas kvalitet är en fråga som har analyserats och debatterats under många år.¹⁴ En mängd olika skattningar har gjorts av hur en ökad andel äldre kommer att påverka efterfrågan på välfärdstjänster. De rent demografiska framskrivningarna utgår i princip från att morgondagens äldre antas ha samma behov av och ställa samma krav på vården och omsorgen som dagens äldre. Det finns också beräkningar som uttryckligen gör antagande om att efterfrågan

¹² Bartlett, W. och Le Grand, J. [1993].

¹³ Se vidare Bartlett, W. och Le Grand, J. [1993].

¹⁴ Se till exempel huvudbetänkanden till den statliga Långtidsutredningen (SOU 2000:7, SOU 2004:19 och SOU 2008:105).

på välfärdstjänster ökar mer än demografin, dvs. att vi med tiden ställer högre krav på exempelvis vård och omsorg.¹⁵

En annan invändning mot kalkylerna har varit att man i stället bör kunna förvänta sig att morgondagens äldre kommer vara friskare än dagens, vilket skulle hålla tillbaka efterfrågan på vård. Ett argument som skulle tala för det är att utbildningsnivån kommer vara högre bland morgondagens äldre och det kan förväntas finnas ett positivt samband mellan hög utbildning och god hälsa. Men högre utbildningsnivå kan å andra sidan göra att medborgarna också ställer högre krav på de offentliga tjänsterna. Utvecklingen har även gått mot efterfråga på mer individuellt utformade tjänster, vilket även det kan bidra till ökade kostnader. Sammanfattningsvis finns det många osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att bedöma utvecklingen i framtiden. Att döma av utvecklingen hittills kan dock ett rimligt antagande vara att kostnaderna för välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning kommer fortsätta att öka mer än vad som följer av enbart befolkningsutvecklingen.

Vilka möjligheter finns det då att öka resurserna till den offentligt finansierade verksamheten? De alternativ som brukar lyftas fram är:

-
- höjt skatteuttag
 - ökad tillväxt
 - ökad avgiftsfinansiering, samt
 - ökad produktivitet och effektiviseringar.
-

Nedan diskuteras dessa möjligheter något närmare.¹⁶

¹⁵ Svenska Kommunförbundet [2002], Sveriges Kommuner och Landsting [2010].

¹⁶ De olika möjligheterna analyseras bland annat i SOU 2004:19.

Höjt skatteuttag

Historiskt kunde en ökning av efterfrågan på de offentliga tjänsterna hanteras genom att skattekvoten ökade. Under 1960- och 1970-talet, när den stora utbyggnaden av välfärdssystemen ägde rum, ökade skattekvoten kraftigt från knappt 30 procent till drygt 50 procent av BNP. Skattekvoten låg sedan stabilt kring 50 procent under en rad år men har sjunkit under senare år. I dag anses det knappast vara möjligt att öka skattekvoten i någon mer omfattande grad, även om vissa skattehöjningar inte helt kan uteslutas.

En begränsning är också att internationaliseringen gör det svårt att beskatta de mer lättroliga skattebaserna. Den största skatte-källan i Sverige – skatt på arbete – är visserligen inte särskilt rörlig internationellt, men det är långt ifrån oproblematiskt att höja skatten på arbete för att generera ytterligare intäkter till den offentliga sektorn. Höjd skatt på arbete tenderar att leda till en ökning av fritiden (eller av det oavlönade hushållsarbetet). I sin förlängning har detta en negativ inverkan på olika skattebaser och inte minst då beskattningen av arbetsinkomster.

Ökad tillväxt

En lösning som ofta förs fram är att ökad tillväxt kan leda till att finansieringsproblemet för den offentliga sektorn mildras. Men här måste man skilja på hur tillväxten kommer till stånd, det kan ske genom en ökad produktivitet utveckling i den privata sektorn eller genom ökad sysselsättning i näringslivet.¹⁷

När det gäller en *ökad produktivitet utveckling i den privata sektorn* bidrar denna till att förstärka den offentliga sektorns inkomster genom att lönerna och därmed skatteintäkterna utvecklas mer gynnsamt. Men den högre tillväxten leder också till ökade utgifter för den offentliga sektorns del. Två faktorer bidrar till detta. Dels ger den snabbare löneutvecklingen i näringslivet som följer av den högre produktivitet utvecklingen att det också sker en snabbare löneutveckling i offentlig sek-

¹⁷ SOU 2004:19 gör beräkningar av dessa två scenarier.

tor.¹⁸ Eftersom den offentliga verksamheten ofta är personalintensiv utgör personalkostnader en betydande del av verksamhetens kostnader. Till detta kommer att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen är kopplade till löneutvecklingen, vilket därför också ökar den offentliga sektorns kostnader. Även om det blir en viss positiv effekt för den offentliga sektorns inkomster kan den förväntade nettoeffekten förväntas bli mer blygsam.

Om tillväxten i stället är en följd av *ökad sysselsättning* blir utfallet bättre för den offentliga sektorns del. Ökad sysselsättning i näringslivet ger upphov till större skatteinkomster och bidrar inte på samma sätt som ökad produktivitetstillväxt i näringslivet till ökade kostnader för offentlig sektor. Tvärtom kan kostnaderna minska om den ökade sysselsättningen för med sig minskade utbetalningar i form av arbetslöshetsersättning och sjukersättningar.

Ökad avgiftsfinansiering

Ytterligare en möjlighet är att öka den privata finansieringen av den offentliga verksamheten. Ett sätt skulle kunna vara att det offentliga helt *drar sig ur en verksamhet* och i stället låter den bli privatfinansierad, men de områden som är mest kostnadskrävande är samtidigt områden där det är svårt att göra radikala bortprioriteringar. Dessa tillhör det som betraktas som ”välfärdens kärna”, såsom vård och omsorg. Här skulle det snarare kunna handla om att prioritera bort delar av verksamheten. Ett annat sätt är att *kombinera skattefinansieringen med privat finansiering*. Ett exempel på när det senare sker är inom pensionsområdet där det numer är vanligt att ha ett privat pensionssparande som komplement till det offentliga.

Ett annat sätt att öka intäkterna till den offentliga verksamheten är att *höja de befintliga brukaravgifterna*. Men för att brukaravgifter inte ska utestänga vissa användare från tjänsten behöver också fördelningsmässiga hänsyn tas, till exempel genom att

¹⁸ Om den offentliga sektorn även i fortsättningen ska kunna behålla och rekrytera arbetskraft måste lönerna öka även där.

inkomstpröva brukaravgifterna. Nackdelen är dock att det dels skapar administrationskostnader, dels riskerar att medföra samma effekter på arbetsutbudet som marginalskatter har.

Avgiftsfinansiering är en kontroversiell fråga men i vissa fall kan det vara lämpligt att använda avgifter just för att öka effektiviteten. Genom avgifter kan man styra efterfrågan för tjänsten i fråga. Exempel på styrande avgifter är de differentierade patientavgifter som finns i en del landsting som gör det dyrare att besöka en akutmottagning än primärvården. På så sätt vill man styra patienterna till rätt vårdinrättning och minska belastningen på den dyrare vården på sjukhusens akutmottagningar. Ett annat exempel är tidsrelaterade barnomsorgstaxor för att ge föräldrar ekonomiska drivkrafter att ha kortare avtalad vistelse-tid i barnomsorgen. Samtidigt, som alltid med skatter och avgifter som används i styrande syfte, kan man inte både räkna med att de styr bort från verksamheten i fråga *och* utgör en stabil intäkt för statsbudgeten.

Ökad produktivitet och effektivitet

Att få ut mer av befintliga resurser – att öka produktiviteten och effektiviteten – är ytterligare ett recept för att hantera det offentliga finansieringsproblemet. De långsiktiga beräkningar som görs för de offentliga finansernas utveckling har tidigare utgått från ett standardmässigt antagande om att produktivitetsutvecklingen är noll i offentlig verksamhet. Det kan tyckas vara ett starkt antagande men har ansetts som rimligt i avsaknad av annan information. Sedan ett antal år tillbaka pågår ett arbete vid SCB:s nationalräkenskaper för att förbättra mätmetoderna för delar av de individuellt konsumerade och offentligt producerade tjänsterna. Med metoden öppnas en möjlighet att på ett bättre sätt än tidigare fånga in produktivitetsförändringar i kalkylerna på denna övergripande nivå.

Skulle då produktivets- och effektivitetsförbättringar, givet att de kan komma till stånd, kunna ”lösa” den offentliga sektorns finansieringsproblem? Nej, det är för optimistiskt att tro att effektiviseringar på ett permanent sätt skulle kunna lösa det

grundläggande problem som ligger i att verksamheten är personalintensiv och tenderar att öka i relativpris, det problem som Baumol beskrev. Lindbeck (2006, s. 308) har uttryckt detta på det lite drastiska sättet att produktivetsförbättringar gör att ”det kommer dröja längre tid innan Baumol’s kostnadssjuka blir ”dödlig”.”

Även om potentialen begränsas av att delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv bör de möjligheter som ändå finns för effektivisering tas tillvara. Flera faktorer talar för att det bör finnas en potential för produktivets- och effektivitetsförbättringar såsom teknisk utveckling och förbättrade styr- och arbetsformer. Den medicinsk-tekniska utvecklingen förs ofta fram som något som kan öka effektiviteten, men man bör också vara medveten om att den också kan föra med sig högre kostnader för det offentliga i och med att fler sjukdomstillstånd blir behandlingsbara – en i grunden naturligtvis mycket positiv utveckling. I den positiva vågskålen ligger dessutom de positiva effekter som kan uppstå i form av ett ökat arbetsutbud.

Sammanfattningsvis kan produktivetsförbättringar inte förväntas lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem och leder kanske inte heller i första hand till kostnadsminskningar. Däremot kan det bli möjligt att erbjuda fler, och förhoppningsvis också bättre tjänster, med en viss given mängd resurser. Det gör det också viktigt att beakta *såväl innehåll som kvalitet* i tjänsterna när man överväger hur det går att få ut mer av befintliga resurser.

Effektivitetsbegreppet i teorin och i praktiken

Vi har konstaterat att högre effektivitet i den offentliga verksamheten är något att eftersträva – både för att staten bör handskas väl med inbetalda skattemedel, men också för att ökad effektivitet kan bidra till att mildra offentliga sektorns finansieringsproblem. Effektivitetsbegreppet har dock tolkats på olika sätt över åren och begrepps användningen skiljer sig något åt mellan olika discipliner.

Nationalekonomer utgår från begreppet *nytta* och produktionen syftar till att maximera nyttan för individerna. Effektivitet handlar om att skapa största möjliga nytta utifrån de resurser som satsas och detta uppnås om det inte finns någon alternativ användning av resurserna som ger högre nytta.

Inom företagsekonomi uttrycks effektivitet snarare i grad av *måluppfyllelse* i förhållande till insatta resurser. Måttet kan vara absolut eller relativt, där det förra tar fasta på om verksamheten bedöms generera ett större värde än de uppoffringar som har gjorts, och det senare tar fasta på möjligheten att optimera verksamheten.

Innebörden av effektivitetsbegreppet har även getts olika tolkning i statsförvaltningen över åren och då varit nära sammanlänkat med den rådande filosofin för myndighetsstyrning.¹⁹ *Programbudgetutredningen*²⁰ som publicerades i slutet av 1960-talet, vilken innebar ett stort genomslag för effektivitetsbegreppet, förespråkade att statsförvaltningen borde sträva efter en ökad ekonomisk rationalitet där effektivitetssynen grundade sig till stor del på ekonomiska teorier. De offentliga verksamheternas effekter skulle bedömas med utgångspunkt från de mål som statsmakterna hade satt upp och myndigheterna skulle ha stor frihet att välja med vilka medel målen skulle nås. Utgångspunkten i detta ”tänk” var att en verksamhet kan bedrivas mer effektivt om den som dagligen har hand om verksamheten också kan väga olika lösningar mot varandra och fatta de beslut som krävs för detta. Däremot skulle graden av måluppfyllelse – om verksamheten gett de effekter i samhället som politikerna efterfrågat – redovisas.

Under senare delen av 1970-talet växte en ny syn fram, detta som ett resultat av de svårigheter som visat sig finnas att bedöma och mäta effekterna ute i samhället. Det nya sättet var inte lika strikt resultatriktat och hade sina rötter i organisations-

¹⁹ Se Riksrevisionsverket [1979] för en beskrivning av utvecklingen av effektivitetsbegreppet inom statsförvaltningen.

²⁰ SOU 1967:11–13.

teori och betonade vikten av att en organisation har god kunskap om och är väl anpassad till sin omvärld. Det nya synsättet innebar att myndigheterna kom att bli mer involverade i att delvis själva påverka målen för verksamheten, varför effektivitetsbedömningar kunde ta sin utgångspunkt i myndigheternas egna mål.

1980-talet innebar att konkurrens började förespråkas för att öka produktiviteten och effektiviteten i offentlig sektor, vilket sammanföll med den reformvåg som kom att kallas *New Public Management*.²¹ Det nya förhållningssättet gentemot den offentliga sektorn förespråkade en uppdelning inom den offentliga verksamheten; produktion skulle exempelvis skiljas från beställning, och privata aktörer skulle släppas in som producenter av offentliga tjänster. Förhållningssättet innehöll även en ny syn på kontrollen av den offentliga verksamheten där den klassiska kontrollen skulle ersättas av efterkontroller genom effektivitets- och produktivitetmätningar, bland annat för att skapa jämförbarhet. *New Public Management* ökade också influenserna från det privata näringslivet. För att belysa produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn förespråkades användning av beräkningsmodeller som användes inom den privata sektorn. Likaså exporterades olika managementideologier från näringslivet.

Under 1990-talet höjdes kraven på produktivitetstillväxt och effektivisering av den offentliga sektorn, detta som en följd av att de offentliga finanserna försämrades avsevärt under decenniets första hälft. Sverige genomförde då också en rad strukturella reformer som innebar nedskärningar i den offentliga sektorn och avregleringar av en rad marknader. De allra senaste åren har präglats av ekonomisk oro runt om i världen och politiken har i stor utsträckning fokuserat på att upprätthålla stabilitet i ekonomin. Men som en följd av de underskott som uppkommit

²¹ *New Public Management* är inte en enhetlig teori utan snarare ett samlingsnamn för en uppsättning olika teorier för styrning och ledning av offentlig verksamhet som introducerats inom offentlig sektor, se vidare kapitel 2 i denna antologi.

i många länders statsbudget har det också följt ökade krav på nedskärningar och en effektivare användning av de gemensamma resurserna i likhet med de förändringar Sverige gjort tidigare. Sverige har drabbats mildare av krisen och de offentliga finanserna bedöms vara stabila. På hemmaplan har i stället en annan diskussion intensifierats som har sin grund i den genomgripande förändring som skett av den offentliga verksamheten under senaste decennierna. Har strävan efter att effektivisera verksamheten, inte minst bland privata aktörer, gått ut över kvaliteten i verksamheten? Hur sker uppföljning och kontroll och hur har upphandlingar gått till när verksamheter lagts ut på entreprenad? Det kan skönjas ett ökat ifrågasättande av hur delar av den offentliga verksamheten i dag bedrivs, och ett ökat fokus på kvaliteten i verksamheten.

Vi står i dag med en uppsättning begrepp som används omväxlande med varandra för att uttrycka effektivitet. Ett sätt att närma sig denna begreppsflora är att fråga sig på vilka sätt man egentligen kan åstadkomma en ökad effektivitet? Svaret beror på vilket perspektiv man har och vilka parametrar som finns att förändra, vilket handlingsutrymme är. Det kan handla om

-
- att *inom en given verksamhet* nå ett högre resultat eller effekt i förhållande till resursinsatsen
 - att den övergripande prioriteringen *mellan olika verksamheter* görs på ett sådant sätt att medborgarnas nytta maximeras
 - att ett *givet mål* nås till lägsta möjliga kostnad.
-

Nedan beskrivs dessa olika perspektiv på begreppet närmare, vilket gör att vi skiljer mellan olika sorts effektivitet; *resurs/resultateffektivitet, samhällsekonomisk effektivitet och kostnads-effektivitet*.²²

²² Se även Sørensen, R.J. [2009] som använder sig av en liknande indelning.

Resurs/resultateffektivitet

Det finns flera begrepp som ligger nära varandra och som syftar till att beskriva resultatet eller effekten av en verksamhet i förhållande till resursinsatsen. I många fall används begreppet *produktivitet* omväxlande med effektivitet, men det förra har en snävare betydelse.²³ *Effektivitet* definieras ofta som måluppfyllelse (eller nytta) i förhållande till resursinsats eller kostnader, *produktiviteten* är däremot mängden prestationer i förhållande till kostnaderna.²⁴ De svenska begreppen produktivitet och effektivitet motsvaras någorlunda väl av de engelska begreppen *efficiency* som beskriver relationen mellan det som tillförs processen (input) och det som kommer ut från den (output) respektive *effectiveness* som handlar om måluppfyllelse i bredare bemärkelse.²⁵

Figur 1.1 är ett sätt att åskådliggöra sambandet mellan resurser, prestationer och effekter. Som framgår av figuren innebär effektivitet att graden av måluppfyllelse (eller nytta) relateras till resurserna, produktivitet relaterar i stället mängden kvalitetsjusterade prestationer till resurserna.²⁶

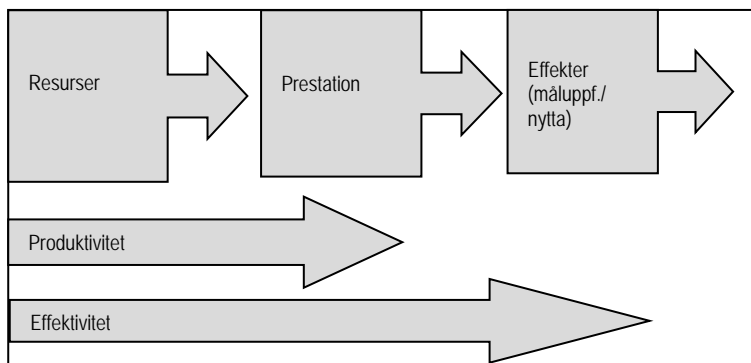
²³ I vissa sammanhang används också begreppen inre och yttre effektivitet. Den *inre effektiviteten* beskriver relationen mellan input och output. Den *yttre effektiviteten* beskrivs vanligtvis som ett sätt att ställa resultaten av en verksamhet mot målet eller intentionen med verksamheten. Se t.ex. Brorström, B. [2006].

²⁴ För produktion som bjuds ut på en marknad ska, givet att marknaden är välfungerande, priset reflektera den nytta tjänsten ger upphov till. Det betyder att begreppen produktivitet och effektivitet betyder samma sak i en sådan "perfekt" marknadssituation. Däremot, när resursfördelningen går till på annat sätt, som i fallet med offentlig sektor, kommer begreppen att skilja sig åt.

²⁵ Det finns också invändningar att *efficiency* och produktivitet skiljer sig åt i bemärkelsen att *efficiency* relaterar till en produktionsmöjlighetskurva, dvs. tar fasta på vilka möjliga resultat som kan nås givet en viss nivå på insatserna.

²⁶ Se också Sveriges Kommuner och Landsting [2008a] för en mer utförlig beskrivning av produktivitets- och effektivitetsbegreppet inom hälso- och sjukvården.

Figur 1.1 Relationen mellan produktivitet och effektivitet



Om vi tar som exempel en utbildningsinsats för arbetslösa kan prestationerna utgöras av antal personer som har genomfört utbildningen i fråga. Effekterna kan i stället mätas i termer av i vilken utsträckning personerna får arbete. En effekt som kan mätas först på längre sikt. Inom vården är vårdtillfällen och besök exempel på prestationer, medan effekterna kan vara hur patientens hälsa och livskvalitet påverkas men också hur patienten bemöts och tillgängligheten.

För att kunna få ett grepp om utvecklingen behöver prestations- och effektmåten justeras för innehåll och kvalitet. Även kostnadssidan, de insatta resurserna, kan behöva justeras på liknande sätt. När det gäller de anställda är det till exempel rimligt att såväl kunskap och erfarenhet hos personalen beaktas för att kunna göra bra jämförelser.²⁷

Om det finns en god överensstämmelse mellan de prestationer som mäts och de effekter som eftersträvas kan produktivitets-

²⁷ I Sveriges Kommuner och Landsting [2008a] lyfter Ackerby, S. fram att kostnaderna bestäms både av mängden resurser och av priset på dessa. För att kostnadsskillnader ska kunna jämföras mellan exempelvis olika enheter eller kommuner/landsting och tolkas som olika resursinsatser måste prisnivån vara densamma. Men priset varierar ofta och styrs av den rådande marknadssituationen varför sådana prisskillnader bör rensas bort.

mått betraktas som en indikator på effektivitet. Mot denna bakgrund har det utvecklats olika statistiska metoder som är sprungna ur det nationalekonomiska synsättet att det finns en uppsättning effektiva kombinationen av resurser och resultat. DEA-metoden (Data Envelope Analysis)²⁸ är en förhållandevis använd metod där relativa effektivitetstal räknas fram med hjälp av matematisk linjär programmering utifrån data över insatser och resultat inom en specifik verksamhet (t.ex. sjukhus eller lärosäten). Avvikelser från vad som bedöms som best practise blir därmed att betrakta som ineffektiviteter (eller effektiviseringspotential).

Samhällsekonomisk effektivitet

Inledningsvis beskrevs problematiken att den offentliga sektorns verksamhet har en hög kostnadsutveckling på grund av att den i stora delar är personalintensiv samt att efterfrågan på tjänsterna tenderar att öka då det handlar om tjänster som vi värdesätter och gärna efterfrågar mer av i takt med att vi blir rikare. Eftersom de offentliga resurserna inte räcker till allt som efterfrågas blir olika former av prioriteringar på politisk eller administrativ nivå a och o. Inte minst handlar det om att prioritera vilka mål som ska uppnås eller eftersträvas framför andra; vilka ändamål de offentliga medlen ska användas till. *Samhällsekonomisk effektivitet* är det begrepp som beskriver den prioritering som leder till att medborgarnas välfärd blir den högsta möjliga.

När effektiviteten ska mätas ur samhällsekonomisk synvinkel ska alla förbättringar och alla uppoffringar räknas med. I praktiken är det givetvis mycket svårt. Den allmänt utbredda metod som används för att skatta kostnader och nytta av detta slag är *samhällsekonomiska lönsamhetsanalyser* (cost-benefit analysis, CBA), vilka har utvecklats inom bland annat hälsoekonomi, miljöekonomi och transportekonomi. CBA innebär att ett beslutsproblem struktureras genom att man identifierar olika

²⁸ Begreppet Data Envelopment Analysis användes först i Charnes, A., m.fl. [1978].

handlingsalternativ och deras konsekvenser för medborgarna i samhället. Så långt det är möjligt kvantifieras konsekvenserna, värderas och vägs samman. Beslutsfattaren får på så vis ett mer överskådligt underlag att ta ställning till, vilket ökar förutsättningarna att resurserna satsas där de ger mest nytta. Centrala parametrar i kalkylerna är till exempel diskonteringsräntans storlek och kalkylperiodens längd. Ett ytterligare inslag i en samhällsekonomisk lönsamhetsanalys är att beakta påverkan på samhällsekonomin av den skattefinansierade resursanvändningen.²⁹

Kostnadsintäktsanalyser kan i praktiken vara mer eller mindre avancerade. En stor utmaning är givetvis att värdera nyttan av verksamheten eller åtgärden i fråga. En rad metoder i form av studier av individers betalningsvilja har utvecklats för att fånga nyttan, såsom metoderna *revealed preferences* och *stated preferences*.³⁰

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet innebär att man, givet ett visst mål, inte använder mer resurser än vad som är nödvändigt för att uppnå målet i fråga. Genom att jämföra vad man får för pengarna vid olika alternativa insatser kan man identifiera den kostnadseffektivaste insatsen. Klimatfrågan är kanske den fråga som tydligast illustrerar detta perspektiv. Utgångspunkten är där att Sverige har formulerat ett nationellt mål om att utsläppen av växthusgaser ska minska ned till en viss specificerad nivå.³¹ Över åren har sedan beräkningar gjorts av vad olika insatser ger i termer av minskade utsläpp i förhållande till vad insatserna kostar. Mest minskning av växthusgaser per satsad krona är den kostnadseffektivaste åtgärden. Beslutssituationen blir då att

²⁹ Se till exempel Banverket [2009] för en närmare beskrivning av den s.k. skattefaktorn.

³⁰ Teorin kring individers preferens – värdering – introducerades av den amerikanske ekonomen och filosofen Frank Ramsey men det var ekonomen Paul Samuelson som utvecklade begreppen vidare.

³¹ Regeringens proposition (2001/02:55).

företa de åtgärder som ger mest minskning per krona och fortsätta med detta tills önskad minskning har uppnåtts.

Kostnadseffektivitetsbegreppet har en intuitiv innebörd som egentligen bör vara relativt lätt att kommunicera. Motsatsen till att vara kostnadseffektiv – att man använder mer resurser än vad som egentligen är nödvändigt för att uppnå ett givet mål – är knappast något som uppfattas som försvarligt. De resurser som därmed ”går till spillo” skulle kunna användas för något annat ändamål; produktionen eller kvaliteten i någon annan del av den offentliga verksamheten skulle med andra ord kunna öka.

Samtidigt är kostnadseffektivitet, till skillnad från samhällsekonomisk effektivitet, ett begrepp som kan betecknas som ett ofullständigt mått på effektivitet.³² Anledningen är att värdet av, i det givna exemplet, minskade växthusgaser inte ingår. Vilka överväganden och bedömningar som har legat till grund för det övergripande beslutet att minska utsläppen ned till en viss nivå är därmed något som kalkylen bortser ifrån. Inom vissa områden, såsom miljöområdet, kan exempelvis *försiktighetsprincipen* påverka vilka mål som fastställs.³³

Trots sina begränsningar är kostnadseffektivitetsmått bra och användbara. Det gäller inte minst i de fall då det är svårt att kvantifiera och värdera nyttan av åtgärden som ofta kan vara fallet inom t.ex. miljöområdet.

Varför är det svårt att mäta det offentligas effektivitet?

Den korta exposén tidigare i kapitlet av hur användningen av begreppet effektivitet har förändrats antydde vissa svårigheter att definiera och mäta effektivitet i offentlig sektor. Men vad består dessa problem i mer exakt? I det här avsnittet samman-

³² Se Murray, R. [2006].

³³ Ett annat argument som framhålls är att det har ett värde i sig att Sverige föregår med gott exempel för omvärlden genom mer långtgående utsläppsminskningar.

fattas några av de huvudsakliga orsakerna till att effektiviteten i offentlig sektor uppfattas som svår att mäta.

Om vi jämför offentlig verksamhet med privat verksamhet kan man först och främst konstatera att det i det senare fallet finns ett resultat i form av ett över- eller underskott. Vinstmaximering är målet och det går att mäta i pengar. Vissa offentliga institutioner har visserligen också olika former av intäkter (utöver anslag) men det skulle inte ge ett rättvisande mått på effektiviteten i dessa verksamheter att använda dessa intäkter för att räkna fram ett över- eller underskott, och ta detta som ett mått på effektivitet. Det finns flera skäl till detta; som redan konstaterats förekommer dessa avgifter i relativt begränsad utsträckning och de utgör inte heller något marknadspris. Men framför allt har den offentliga verksamheten upprättats för att uppnå en rad olika mål och utifrån olika motiv. Effektivitetsbegreppet måste därför fyllas med ett annat innehåll för offentlig sektor, men då uppstår vissa problem. Det består bland annat i att vi har att göra med:

-
- svårämätbara mål
 - målkonflikter
 - svårfångade kvalitetsförändringar
 - betydande metodproblem
-

Svårämätbara mål

De övergripande målen för den offentliga verksamheten är ofta relativt brett formulerade och därför svårämätbara. Till exempel framhålls det ofta att målet med skolan och undervisningen i skolan inte endast är att bidra med mätbar kunskap utan också att skolan ger social träning och mer upplysta medborgare vilket stärker demokratin i samhället. Här är det emellertid svårt att mäta vilka effekter som faktiskt uppnås. Det finns en tendens till att effektivitetsberäkningar tar fasta på de effekter som är

lättast att mäta, men det riskerar samtidigt att ge en skev bild av verksamheten.

Målkonflikter

Förutom att målen kan vara svåra att mäta förekommer också målkonflikter och det kan vara svårt att se hur olika målsättningar ska förenas med varandra. Om vi åter tar skolan som exempel bör skolan vara likvärdig, men samtidigt ska enskilda barns behov kunna tillgodoses. Det är många gånger inte möjligt, eller mycket svårt, att rangordna de olika målen för offentlig verksamhet. Det gör i sin tur att det blir svårt att mäta graden av måluppfyllelse.

Svårfångade kvalitetsförändringar

Tillsammans med svårigheterna att mäta verksamhetens måluppfyllelse tillkommer svårigheterna i att mäta kvalitetsförändringar. Det är viktigt att komma ihåg att om en sänkning av resursinsatsen sker till priset av lägre kvalitet är det inte att betrakta som en produktivitets- eller effektivitetshöjning. Ökade styckkostnader i en verksamhet som hänger samman med att kvaliteten i verksamheten har ökat ska på motsvarande sätt inte betraktas som en sänkning av produktiviteten. Ett alltför snävt synsätt på enskilda prestationer utan hänsyn till kvalitet kan också skymma sikten för sådant som leder till kostnadsminskningar i verksamheten i stort. Till exempel kan nya rutiner i vården som minskar risken för infektioner leda till en totalt sett lägre kostnad i verksamheten. Den typen av kvalitetsjusteringar är dock svåra att göra.³⁴

Betydande metodproblem

Det kan också förekomma en rad olika metodproblem som gör det svårt att mäta produktivitets- eller effektivitetsutvecklingen över tiden. Exempelvis kan brukarna av en viss tjänst själva ha ändrat sammansättning och bakgrund, vilket leder till nya förutsättningar. Den genomsnittspatient som behandlas i dag på ett sjukhus kan ha en annan sjukdomsbild än för tjugo år sedan och

³⁴ Sveriges Kommuner och Landsting [2008a].

medicinteknisk utveckling har sannolikt gjort att andra grupper kan behandlas nu än då. På liknande sätt kan olika omprioriteringar inom verksamheter leda till att gruppen brukare förändras i olika avseenden. Ett sådant exempel ser vi inom äldreomsorgen där det under senare år skett en förskjutning så att de äldre som i dag får hjälp av det offentliga har ett mer omfattande hjälpbehov. Likaså kan ett läkarbesök ha mycket skiftande innehåll, allt från ett enkelt återbesök till ett kirurgiskt ingrepp. För att kunna säga att produktiviteten ökar om man med samma resurser åstadkommer fler läkarbesök måste man göra en justering för innehållet. Klart är att det är lättare att beräkna och jämföra produktivitet i offentlig verksamhet där de tjänster som utförs är relativt homogena.

Ytterligare ett exempel på metodproblem är svårigheterna att koppla de effekter man tycker sig kunna iakta till en specifik resursinsats. Det kan vara svårt att isolera effekterna från andra faktorer som kan ha haft en påverkan. För det krävs ofta avancerade metoder som gör att uppgiften i det närmaste övergår i forskning.

Hur har effektiviteten utvecklats i offentlig sektor?

Eftersom det har uppfattats som svårt att mäta effektivitet har empiriska studier snarare fokuserat på produktivitet. Det är därför inte möjligt att ge en övergripande bild av hur effektiviteten har utvecklats i offentlig sektor, även om det sannolikt finns ett samband mellan utvecklingen av produktiviteten och effektiviteten.

Studier av produktivitet för perioden 1960–1990

I två omgångar har produktiviteten i den offentliga sektorn studerats på ett mer översiktligt sätt. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tog i samarbete med Statskontoret fram mått på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor från 1960-talet och fram till slutet av 1990-talet.³⁵ Fram till början av

³⁵ Se Murray, R. [2006].

1990-talet baserades måtten på utvecklingen i stora delar av den offentliga sektorn, medan mätningarna därefter rörde ett urval av statliga myndigheter.

Ett stort antal verksamheter täcktes i studierna som i stora drag omfattar perioden 1960–1990: skola, hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg, samhällsplanering, bibliotek och teatrar. Till sammans svarade dessa för ca 70 procent av den kommunala verksamheten. Det övergripande mönstret är att produktiviteten föll kraftigt under 1960-talet. Det fortsatta fallet under perioden 1970–1990 var något svagare. I beräkningarna gjordes vissa kvalitetsjusteringar, men detta skedde inte genomgående. En del av kritiken mot arbetet med produktivitetsstudierna kom att handla om att man inte i tillräckligt hög grad tagit hänsyn till kvalitetsförändringar. En annan invändning var att det vore meningsfullare att kunna följa effektförändringar.

Studier efter 1990 och framåt

Några motsvarande övergripande studier som ESO tidigare gjorde har inte genomförts senare. Däremot har det tagits andra initiativ. Långtidsutredningen 2003/04³⁶ studerade hur produktiviteten i offentlig verksamhet hade utvecklats under 1990-talet utifrån ett antal empiriska studier. Enligt utredningen gick det inte att ge en sammanhängande och klar bild av utvecklingen. Det främsta skälet för det är de omfattande mätproblemen, inte minst vad det gäller möjligheterna att beräkna hur kvaliteten på de offentliga tjänsterna har utvecklats över tiden. Ett särskilt utrymme ägnades åt att belysa utvecklingen mot en ökad konkurrensutsättning och fler privata aktörer i produktionen av skola, vård och omsorg. Utredningen konstaterade, på grundval av de få empiriska studier som man konstaterade fanns, att effekterna dittills inte verkade vara särskilt dramatiska. Utredningen fann att kostnaderna i de studerade fallen föreföll ha pressats något, men att det inte tycktes ha skett till priset av lägre kvalitet eller segregation. Vidare konstaterades att det inte fanns några studier om hur den ökade konkurrensutsättningen

³⁶ SOU 2004:19.

påverkat de administrativa kostnaderna, vilket omöjliggjorde en bedömning av de totala effekterna av konkurrensutsättningen på produktiviteten.

Även SNS-rapporten Konkurrensens konsekvenser från 2011³⁷ kommer till liknande slutsats då den konstaterar att det saknas vetenskapligt underlag för att utvärdera de senaste decenniernas utveckling inom den offentligt finansierade verksamheten. Statskontoret är inne på samma linje i 2011 års rapport ”Den offentliga sektorns utveckling”³⁸ där det konstateras att det saknas samlade och jämförbara data för att bedöma verksamheternas effekter. Även i kartläggningen från Dagens Samhälle³⁹ från samma år rörande den offentliga marknaden och de summor som årligen omsätts mellan privat och offentlig sektor efterlyses förbättrad statistik inom detta område.

Slutligen kan det konstateras att det finns områden vars produktivets- och effektivitetsutveckling är något mer välbelysta än andra, såsom vårdsektorn.⁴⁰ Det finns också studier som närmare belyst effekterna av effektivitetsinriktade reformer t.ex. av lagen om valfrihet.⁴¹ Men mot bakgrund av de stora förändringar som offentlig sektor har genomgått under de senaste decennierna har påfallande få ansatser gjorts för att få fram en bild av hur effektiviteten i offentlig sektor utvecklats.

Slutsatser

Att få ut mesta möjliga värde av de resurser som sätts in i verksamheten – att vara effektiv – är något som både den offentliga och privata sektorn bör eftersträva. Men för stora delar av den offentliga sektorn råder vissa speciella förutsättningar som gör den förhållandevis svår att effektivisera. Därtill

³⁷ Hartman, L. (red.) [2011].

³⁸ Statskontoret [2011].

³⁹ Dagens Samhälle [2011].

⁴⁰ Se Sveriges Kommuner och Landsting [2008a] som pekar på att den svenska hälso- och sjukvårdens effektivitet utvecklats positivt, åtminstone jämfört med andra länder och sett över en längre period.

⁴¹ Statskontoret [2012].

kommer att det är relativt svårt att faktiskt mäta effektiviteten i offentlig sektor. I det här kapitlet har kopplingen mellan offentlig sektor och effektivitet diskuterats, orsakerna till att kostnaderna tenderar att öka i delar av sektorn samt svårigheterna att tolka och mäta effektiviteten i offentlig sektor.

När det gäller kopplingen mellan offentliga sektorn och effektivitet kan det först och främst konstateras att ett viktigt skäl till att det alls finns ett offentligt åtagande inom många områden är att detta ska åstadkomma ett effektivare samhällsekonomiskt utfall än vad som skulle bli fallet med en ren marknadslösning. Det kan också konstateras att den offentliga sektorn i dag är betydligt mer mångfacetterad än vad som var fallet för ett tiotal år sedan; i dag får man skilja på vad som är offentligt finansierat, producerat och reglerat. Effektiviteten kan också studeras utifrån alla dessa dimensioner.

De tjänster som det offentliga typiskt tillhandahåller präglas av egenskaper som ger speciella förutsättningar för verksamheten och flera av dem bidrar till att pressa upp såväl kostnaderna som efterfrågan på tjänsterna. Att skatter är den huvudsakliga finansieringsformen gör att efterfrågan är svår att påverka samtidigt som skattefinansieringen utgör en övergripande begränsning för hur mycket medel som kan satsas på den offentliga sektorn (givet att inte avgiftsfinansieringen ökar). Förutom att stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv, vilket gör det svårt att öka omfattningen och kvaliteten i verksamheten utan att också personalstyrkan ökar, tenderar många av den offentliga sektorns tjänster ha hög inkomstelasticitet. Resultatet blir en press i riktning mot bättre tjänster och därmed högre utgifter för den offentliga verksamheten. Till det kommer att tjänsteproducenterna i många fall har ett informationsövertag varför det är svårt för brukarna att avgöra rimligheten i de medel som satsas på en viss verksamhet. Det kan också vara svårt inom delar av den offentliga verksamheten att ta tillvara stordriftfördelar då verksamheten samtidigt kan behöva finnas nära tillgänglig för medborgarna.

Förutom att flera av ovanstående faktorer bidrar till att driva upp kostnaderna och efterfrågan på stora delar av den offentliga sektorns tjänster bidrar den demografiska utvecklingen till att öka pressen på den offentliga sektorn. Det ställs förhoppningar till att den offentliga verksamheten kan blir effektivare och därmed bidra till att mildra den offentliga sektorn långsiktiga finansieringsproblem. Troligen kan effektivisering av den offentliga verksamheten bidra till att mildra finansieringsproblemet men knappast ses som ”en lösning”. Men det är ändå viktigt och centralt att tillhandahålla offentliga sektorns tjänster på ett effektivt sätt eftersom det ytterst handlar om att handskas väl med medborgarnas inbetalda skattemedel.

Även om effektivitet är ett begrepp som framhålls som ett krav och övergripande mål för den offentliga verksamheten är det ett begrepp som uppfattas och tolkas på olika sätt. Bland annat har det använts på olika sätt i statsförvaltningen beroende på den ”organisationsfilosofi” som varit rådande. I grund och botten handlar effektivitet om att få ut mesta möjliga önskvärda resultat (nytta eller måluppfyllelse, beroende på vilket språkbruk man föredrar att använda) i förhållande till den resursinsats som satts in. Även om effektivitet låter sig definieras på ett relativt lätt sätt i teorin är det i praktiken mer krångligt att operationalisera begreppet. Det finns flera anledningar till det: förekomsten av målkonflikter, att målen är svåråttbara, att det är svårt att fånga kvalitetsförändringar och olika metodproblem. Det finns dock ett antal etablerade metoder som i dag används relativt utbredd för att mäta effektiviteten i offentlig sektor. Men det kan samtidigt konstateras att det inte är möjligt att ge en sammanhängande bild av hur effektiviteten i offentlig sektor har utvecklats över åren. Det är en stor brist med tanke på de stora förändringar som offentlig sektor genomgått under de senaste decennierna.

Källor

Tidskriftsartiklar

Baumol, J.W (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban crises, *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3.

Charnes, A., Cooper, W. och Rhodes, E. [1978]. Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*, 2 (6).

Lindbeck, A. (2006), Sustainable social spending, *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, Issue 4.

Böcker/rapporter

Ackerby, S. (2010), *Några principiella aspekter på offentlig välfärd*. Underlagsrapport till SKL:s programberedning för välfärdens finansiering. Sveriges Kommuner och Landsting.

Bartlett, W. och Le Grand, J. (1993), *Quasi Market and social policy*. Macmillan Press. London.

Borg, P. (2009), *Den långsiktiga finansieringen – välfärds politikens klimatfråga*. En rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO), Rapport 2009:1. Finansdepartementet.

Brorström, B. /red./ (2006), *Mått på välfärdens tjänster: en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*. Rapport till ESS Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi, 2006:2. Finansdepartementet.

Dagens Samhälle (2011), *Den Offentliga Marknaden*. Dagens Samhälle Research.

Hartman, L. /red/ (2011), *Konkurrensens konsekvenser*. SNS Förlag, Stockholm.

Johansson, O. (2011), *Lika men olika? Redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter*. Förvaltningshögskolans rapporter. Rapport 121. Göteborgs universitet

Molander, P. (1999), *En effektivare välfärdspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

- Murray, R. (1994), *Den offentliga sektorns produktivitet-utveckling 1980–1992*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:24, Fritzes, Stockholm
- Murray, R. (1997), *Public Sector Productivity in Sweden*, Papers on Public Sector Budgeting and Management in Sweden, Vol 3. Budgetavdelningen, Finansdepartementet.
- Murray, R. (2006) “Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet” i Brorström, B. m.fl. *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*. Rapport till ESS Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi, 2006:2. Finansdepartementet.
- Riksrevisionsverket (1979), *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*.
- Sørensen, R.J. (2009), *En effektiv offentlig sektor*. Universitetsforlaget. Norge.
- Statskontoret (1992), *Offentliga tjänster kan värderas! – Värdering med egenskapsanalys*, 1992:24.
- Statskontoret (1998), *Produktivitetens utvecklingen i Statsförvaltningen 1990–1997*. Rapport nr. 1998:23.
- Statskontoret (2011a), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Rapport 2011:13.
- Statskontoret (2011b), *Den offentliga sektorns utveckling – En samlad redovisning 2011*.
- Statskontoret (2012), *Lagen om valfrihetssystem Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?* Rapport 2012:15
- Svenska Kommunförbundet (2002), *Kommunala framtider – en Långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008a), *Vad får vi för pengarna? – om effektivitet och produktivitet i hälso- och sjukvården*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008b), *Välfärdsmyteriet*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010), *Framtidens utmaning – Välfärdens långsiktiga finansiering*.

Utredningar

SOU 1967:11–13, *Progambudgetutredningen*. Liber, Stockholm.

SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*. Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*. Bilaga 7 till LU 2003, Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*. Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008*. Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.

Propositioner

Regeringens proposition (2001/02:55), *Sveriges klimatstrategi*, Miljödepartementet.

Regeringens proposition (2009/10:175), *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Socialdepartementet.

Övrigt

Banverket (2009), *Hjälpmedel för samhällsekonomiska bedömningar inom järnvägssektorn*. Banverkets handbok BVH 706.

SFS 2011:203, *Budgetlag*.

3 Strategier för ökad effektivitet

Inledning

I detta kapitel diskuteras några av de strategier som statsmakterna har använt sig av under de senaste decennierna för att effektivisera den offentliga sektorn.

Ambitionen är inte att presentera en fullödig redogörelse. Ett uppenbart skäl för avgränsningar är att för mycket har gjorts för att kunna sammanfattas i ett kapitel. Än mer har dessutom gjorts i effektivitetens namn, utan att det är helt tydligt vilka närmare åtgärder som förväntas förbättra effektiviteten, eller vad ökningen ska leda till. Det har snarare blivit regel än undantag att statsmakternas beslut om löpande verksamhet, reformer och utvecklingsarbete i någon bemärkelse motiveras med ökad effektivitet.

I uppdragen till förvaltningen återkommer begreppet regelbundet – t.ex. så rymmer det av riksdagen beslutade målet för det finansiella systemet skrivningar om att det ”... ska vara effektivt ... [att] ... tillsynen ska bedrivas effektivt [och att] ... statens finansförvaltning ska bedrivas effektivt”.⁴² Ett mål för hälso- och sjukvården är att ”befolkningen ska erbjudas en ... effektiv vård av god kvalitet.”⁴³ Målet för de allmänna bidragen till kommunsektorn ”... är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.”⁴⁴ Ökad effektivitet är också sedan länge en central målsättning för den statliga förvaltningspolitiken. ”Målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som

⁴² prop. 2011/12:01, utgiftsområde 2, s 16.

⁴³ prop. 2011/12:01, utgiftsområde 9, s 25.

⁴⁴ prop. 2011/12:01, utgiftsområde 25, s 10.

är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”⁴⁵ Därutöver ställer såväl budgetlagen som en rad olika speciallagar krav på en effektiv resursanvändning.

Offentlig verksamhet ska således närmast definitionsmässigt alltid skötas så effektivt som möjligt. En så allomfattande utgångspunkt för vad som kan vara effektivt är dock vare sig meningsfull eller möjlig att operationalisera i en diskussion om strategier.

I stället för att sammanfatta alla konkreta åtgärder som har vidtagits för att förbättra effektiviteten, eller utgå från att merparten av den löpande verksamheten och insatserna för att förbättra den leder till ökad effektivitet, fokuserar kapitlet på två huvudsakliga strategier: resultatstyrning och privatisering.

I den akademiska litteraturen sammanfattas ofta de senaste decenniernas ansträngningar att utveckla den offentliga verksamheten under rubriken New Public Management (NPM). Gemensamt för merparten av de strategier som brukar samlas under denna rubrik är att de inspirerats av styrformer som tillämpas i privat sektor. Bland de förespråkade metoderna finns bl.a. resultatstyrning, decentralisering, konkurrensutsättning, privata driftsformer och privatisering. NPM är dock ett mångtydigt begrepp, underbyggt av en rad inte alltid sammanhängande tankar om vad som bör känneteckna en effektiv styrning och förvaltning. Teoriramen saknar närmare precision och den har också successivt kommit att fyllas med allt fler företeelser. Men även om den av dessa skäl lämpar sig mindre väl för strategiska val i ett reformarbete så kan den ändå användas för att i efterhand identifiera och klassificera de huvudsakliga dragen i ett skeende.

⁴⁵ prop. 2011/12:01, utgiftsområde 2, s 16.

Resultatstyrning och privatisering är i vissa bemärkelser två ytterligheter bland de NPM-strategier som tillämpas. Resultatstyrning kan ses som ett sätt att införa marknadsorienterad styrning när andra strategier är uteslutna, dvs. då det handlar om att effektivisera myndighetsutövning som på goda grunder både bör finansieras och utföras i offentlig regi (t.ex. brottsbekämpning).⁴⁶ Privatiseringar kan aktualiseras då det handlar om verksamheter som på lika goda grunder vare sig bör finansieras eller utföras i offentlig regi (t.ex. tillverkning och försäljning av tobak).⁴⁷

I sammanhanget ska dock framhållas att privatisering med tiden har kommit att bli ett mångtydigt begrepp som används för att beteckna flera olika företeelser. Definitionsmässigt innebär privatisering en "... överföring av offentlig egendom eller verksamhet till enskilda ägare eller entreprenörer".⁴⁸ En mer bokstavlig, eller möjligen ursprunglig, tolkning torde begränsa innebörden till att handla om överföring av egendom. Med den vidare definitionen kan det lika gärna handla om verksamheter och ansvarsförhållanden. På senare tid har också den faktiska användningen av begreppet kommit att förknippas med t.ex. överföringar av verksamhetsdrift medan lokaler och utrustning förblir i offentlig ägo, eller att privata aktörer tillåts etablera sig som alternativ till offentliga verksamheter.⁴⁹ Privatisering anger då riktningen i en förändringsprocess, utan att säga något om hur omfattande förändringen är, hur fort den genomförs eller ens var den kan förmodas sluta. Begreppet får då främst förstås som en relativ förändring i förhållandet mellan offentliga och privata inslag, där de senare får ökad betydelse i förhållande till

⁴⁶ Myndighetsutövning kan visserligen också överlåtas till t.ex. ett bolag eller en förening, men det sker inte utan vidare och aldrig utan explicit lagstöd. Se 11 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

⁴⁷ Det statligt ägda Svenska Tobaksmonopolet hade till uppgift att tillverka och idka partiförsäljning av tobaksprodukter. När import- och försäljningsmonopolet hävdes 1961 ombildades Tobaksmonopolet till Svenska Tobaks AB.

⁴⁸ Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/kort/privatisering>.

⁴⁹ Savas (1987), Vickers & Yarrow (1991), Montin (1992), Shleifer (1998), Blomqvist (2005), Jordahl (2009).

de förra.⁵⁰ Sådana privatiseringar kan vara resultatet av politiska beslut, men de kan även ske spontant, t.ex. när frivilligt socialt arbete ökar i relativ omfattning. De kan också ske av olika skäl, t.ex. för att effektivisera tillhandahållandet av offentliga åtaganden, för att tillgodose en ideologisk uppfattning eller för att främja särintressen som inte avspeglas i politiska beslut.

I det följande behandlas företrädesvis reformer som initierats av statsmakterna för att förbättra effektiviteten i verksamheter som anses vara offentliga åtaganden. Däremot behandlas inte förändringar som företrädesvis sker av ideologiska skäl eller uppkommer spontant. Inte heller behandlas privatiseringar som i grunden omprövar offentliga åtaganden, dvs. privatiseringsprocesser som kan anses ha löpt linan ut. Privatiseringar i denna senare mening kan sägas utgöra vägs ände bland NPM-strategierna. När en sådan process är fullbordad handlar det inte längre om offentliga åtaganden.

Inledningsvis bör också tydliggöras vad som i detta sammanhang avses med effektivitet. Konceptuellt är effektivitetsbegreppet ett komplement till produktivitetsbegreppet, som innebär att produktiviteten kompletteras med ett mått på graden av måluppfyllelse. Medan produktivitet enbart handlar om att göra saker rätt (identiska varor och tjänster till lägsta möjliga styckkostnad) så handlar effektivitet också om att göra rätt saker. För att kunna mäta effektivitet måste det därför inte bara finnas en uppfattning om vad som ska göras, utan också en förmåga att korrekt värdera det som har gjorts. Effektivitet handlar således om att göra rätt sak på rätt sätt till rätt kostnad vid rätt tillfälle. Effektivitet i produktionen innebär att resurser allokeras så att det inte går att öka produktionen av en vara eller tjänst utan att minska på produktionen av andra varor eller tjänster.⁵¹

⁵⁰ Lundqvist (2001), s 256, Blomqvist (2005), s 171.

⁵¹ I ett konceptuellt sammanhang kan det således anses märkligt att ange effektivitet – som är ett mått på graden av måluppfyllelse – som ett mål i sig. Det är visserligen inte orimligt att ange att t.ex. tillsynen ska skötas effektivt, men minst lika angeläget att också ange vad tillsynen syftar till.

I följande avsnitt redogörs först för de förhållanden som rådde innan effektiviseringsstrategierna såg dagens ljus, och sedan de huvudsakliga dragen i de processer som ledde fram till de förhållanden som råder i dag. Därefter diskuteras vad som kan sägas om resultaten i termer av ökad effektivitet. Avslutningsvis diskuteras också vad som kan uppfattas som problem med de strategiska val som statsmakterna har gjort.

Från en detaljreglerad allomfattande förvaltning till resultatstyrning och alternativa driftsformer

I Sverige brukar startpunkten för tillämpningen av NPM-influerade effektiviseringsstrategier anges till 1980-talets mitt då det gäller resultatstyrningen och 1990-talets början då det gäller privatiseringar. Oavsett var historieskrivningen ska starta står det klart att verksamhetsutvecklingen i svensk offentlig sektor under de senaste decennierna på alla nivåer – från riksdag, regering och statliga myndigheter ut i kommunförvaltningarna – i betydande utsträckning har handlat om att effektivisera verksamheterna. Annat var det förr.

Tingens tidigare ordning

Tidigare styrstrategier i offentlig sektor var till stora delar fixerade vid procedurer och produktionsfaktorer, och de kretsade i betydande utsträckning kring äskade och anvisade resurser.

Förvaltningens framställningar om resursbehov till den styrande nivån – i staten de s.k. petitorna – var inte ägnade att ge underlag för prioriteringsdiskussioner om mål eller resultat. De fokuserade i stället ensidigt på behov av insatsresurser och innehöll relativt omfattande beskrivningar som i detalj gick igenom respektive myndighets anspråk – antal tjänster, resor, lokalyta, etc. – men inte vilka resultat som förväntades uppnås med dem.

Detaljregleringen gjorde sig gällande på flera sätt. Det kunde t.ex. ta över ett år för en statlig myndighet att inrätta en ny avdelning eller flytta ärenden och personal från en avdelning till

en annan, bl.a. beroende på att det inte bara förutsatte regeringens utan också riksdagens medgivande.⁵² Tjänste- och löne-reglering var omfattande och även i sådana frågor behövde förslag till ändringar lämnas minst ett år i förväg.⁵³

Begränsningarna i den operativa nivåns möjligheter att själv forma sin verksamhet kom bl.a. till uttryck i en mycket detaljerad budget. En typisk statsbudget för ett budgetår på 1950- och 1960-talet innebar att riksdagen anvisade långt över 1 500 anslag, som regeringen i sin tur normalt fördelade på tiotusentals anslagsposter i de årliga regleringsbrev till myndigheterna. I förhållande till dagens ordning får det anses vara en helt överblickbar flora. Anslagsposterna avsåg i regel personal (tjänster och löner) eller olika former av omkostnader. Posterna för omkostnader kunde bl.a. ange hur mycket pengar myndigheten fick använda för resor, nattvakt, städning, uppvärmning, bränsle, vatten och lyse, och för mer verksamhets-specifika utgifter som foder till polisens hundar.

Denna detaljreglering gav riksdagen imponerande inblickar i statsförvaltningens kapillärer – t.ex. så kunde regeringen i en proposition om fastighetsbeskattning upplysa riksdagen om att ”[i] regleringsbrev för budgetåret 1971/1972 har emellertid varje länsstyrelse medgetts att av anslagsposten Lönekostnader använda högst 5 000 kr. för ersättning till tjänsteman, som fullgör uppgifter som s.k. fastighetstaxeringspecialist.”⁵⁴ Ett viktigt skäl för de reformer som senare genomfördes var just att befria statsmakterna från ställningstaganden i förhållande till sådan information.

Stora delar av verksamhetsstyrningen var således utformad som detaljerade specifikationer av vilka resurser som skulle använ-

⁵² Regeringen kan inte flytta medel mellan anslag utan riksdagens godkännande och myndigheterna kan inte flytta medel mellan anslagsposter utan regeringens godkännande.

⁵³ För utförligare beskrivningar av de förhållanden som rådde innan de NPM-influerade strategierna fick fotfäste, se t.ex. Heckscher (1952), Tarschys och Edwards (1975), Amnå (1981) och Sundström (2003).

⁵⁴ prop. (1973:162), avsnitt 4.4.2.1.

das i verksamheten, utan några kopplingar till verksamhetens mål eller förväntade resultat. Viktigare beslut fattades naturligtvis i samma utsträckning då som nu. De hanterades dock inte i samband med resursfrågorna utan i separata processer, företrädesvis i samband med särskilda propositioner.⁵⁵

Som en konsekvens blev det också obehövligt att i efterhand försöka koppla resursförbrukningen till verksamhetens resultat. De uppföljningar som ändå gjordes var uteslutande av finansiell karaktär och tog då sikte på att granska överensstämelsen mellan numeriska uppgifter i olika dokument (fakturor, kvitton, verifikationer etc.). Revisionen fingranskade visserligen räkenskaperna, men enbart ur ett laglighets- och riktighetsperspektiv. Att tilldelade medel väl hade förbrukats ansågs i allmänhet vara en tillräckligt tydlig signal om att allt var i sin ordning.

Att i ett sådant sammanhang diskutera effektivitet är självfallet svårt. Effektivitet kan inte diskuteras enbart utifrån uppgifter om äskade, anslagna eller förbrukade medel, utan koppling till förväntade eller uppnådda resultat.

Ett annat och minst lika viktigt effektivitetsproblem var att besluten om detaljerna i resursallokeringen fattades på central och inte på operationell nivå.

Effektiviseringsbehoven

Fram till 1970-talets början ansågs styrningen av den offentliga sektorn relativt oproblematiske, och det var en i huvudsak positiv bild som tecknades av förvaltningen och dess framtidsutsikter i det offentliga trycket.⁵⁶

Ett antal stora reformer hade genomförts under efterkrigsperioden och förvaltningen hade successivt blivit allt större. Vid sidan av den traditionella nattväktarstatens områden som rätts-

⁵⁵ Detta gällde även på statsmaktsnivå – t.ex. så hanterades det största civila tekniska utvecklingsprojektet under 1950- och 1960-talen, beslutet om att utveckla en svensk atomteknologi, i ett av riksdagens lagutskott utan hörande av Budgetutskottet som hade att besluta om utgifterna.

⁵⁶ Sundström (2003), s 9.

väsande och försvar kom också verksamheten att i allt högre grad inriktas på inkomstfördelning, samhällsplanering, produktion av välfärdstjänster och service.

Mot mitten av 1970-talet skärptes dock tongångarna. När den goda ekonomiska tillväxt som hade präglat efterkrigstiden bröts kom förvaltningens funktionsförmåga och utbredning att diskuteras mer kritiskt. Förvaltningen tog allt mer resurser i anspråk och började samtidigt associeras med överdriven byråkrati och ineffektivitet.

Dessa frågor diskuterades relativt intensivt under senare hälften av 1970-talet (den s.k. byråkratidebatten) vilket bl.a. föranledde den borgerliga regering som tillträdde 1976 att presentera en proposition ”Om åtgärder mot krångel och onödigt byråkrati” med 172 olika insatser för avbyråkatisering.⁵⁷

Drygt fem år senare, 1985, presenterade den då socialdemokratiska regeringen ”... ett samlat program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling ...” i en skrivelse som ofta utpekades som startpunkten för det faktiska förändringsarbetet.⁵⁸ I skrivelsen framhöll statsrådet Holmberg, vid det då nyligen inrättade Civildepartementet, bl.a. att förvaltningen:

” ... uppställer regler som är mer detaljerade än vad som behövs för att uppnå mål som likvärdig behandling av medborgare, organisationer och företag i likartade situationer. Man överför oreflekterat likformighetsmål till verksamheter som inte måste omfattas av sådana. Man använder slentrianmässigt regelgivning för att lösa problem, även när andra metoder skulle vara smidigare och mer effektiva. Det är mot denna bakgrund man skall se det arbete med översyn av olika statliga författningar som f.n. pågår inom regeringskansliet, både sådana som reglerar statlig och kommunal eller landstingskommunal verksamhet och sådana som reglerar företagets verksamhet.”⁵⁹

⁵⁷ prop. 1978/79:111.

⁵⁸ Skr. 1984/85:202, s 1.

⁵⁹ Skr. 1984/85:202, s 6.

Centralt i skrivelsen är att den offentliga sektorns effektivitet framhölls handla om i vilken grad medborgarnas behov av service, sjukvård, transporter, utbildning och andra insatser kunde tillgodoses i relation till de resurser som förbrukades.

I sammanhanget konstaterades också att "... de erfarenheter som vunnits i ESO:s och statskontorets studier av produktivitetens utvecklingen i statsförvaltningen måste läggas till grund för ytterligare ansträngningar inom myndigheterna att höja produktiviteten".⁶⁰ I de rapporter från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Statskontoret som statsrådet hänvisade till redovisades uppgifter om en stadigt sjunkande produktivitet i offentlig sektor från och med 1960 och framåt.

Statsrådet framhöll mot denna bakgrund det som särskilt angeläget att i arbetet med att utveckla den offentliga sektorns arbetsformer också uppmärksamma kraven på att förvaltningen i sig skulle främja en rationell resursanvändning. Försöksverksamhet med att ge offentliga institutioner som barnstugor ett eget budgetansvar nämns som exempel på sådana förändringar.

I skrivelsen behandlas också frågor om alternativa driftsformer och privatiseringar, och vilka risker som kan förknippas med sådana lösningar. Riskerna ansågs vara "... störst inom områden som vård, omsorg och utbildning. När det gäller mer tekniska tjänster – som sophämtning, gatuhållning, fastighetsunderhåll – finns mera sällan fördelningspolitiska invändningar mot privata entreprenörer. Omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att en privat entreprenad är den för kommunen lämpligaste lösningen".⁶¹

Inledningsvis kom dock förnyelsearbetet i första hand att fokusera på interna förhållanden i den offentliga sektorn. Det visade sig vara relativt oproblematiskt att anamma de delar av NPM som handlar om målstyrning, resultatstyrning och andra

⁶⁰ Skr. 1984/85:202, s 40.

⁶¹ Skr. 1984/85:202, s 11.

marknadsliknande interna styrsystem. Detta fick statsvetarna Olof Petersson och Donald Söderlind att konstatera:

”Idén om den marknadsstyrda förvaltningen har på ett tämligen enastående sätt fått genomslag i 1980-talets förvaltningsdebatt.”⁶²

Några omfattande privatiseringar av viktiga välfärdstjänster var det inledningsvis inte tal om.⁶³ Successivt ändrades dock synen också på dessa områden. Om det tidigare ansetts angeläget att bedriva omsorg, sjukvård och social service i en sammanhållen offentlig regi utan inslag av konkurrens och uppdelning mellan politik och produktion, så började alltfler ledande politiker tala om interna marknader och att det kunde förekomma privata entreprenörer som komplement till offentlig serviceproduktion även för välfärdstjänster.⁶⁴

Införandet av resultatstyrning

Det formella beslutet att införa resultatstyrning i statsförvaltningen togs i två etapper, först i prop. 1986/87:99 (den s.k. verksledningspropositionen) och sedan i prop. 1986/87:89 (1988 års kompletteringsproposition). Beslutet byggde i stor utsträckning på förslagen från två centrala utredningar, den s.k. Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén.⁶⁵

Förvaltningsutredningen, som lämnade sitt betänkande 1983, formulerade med stor tydlighet det problem som resultatstyrningen skulle lösa:

”Vad som i dag slår i ögonen är emellertid att redovisning i fråga om föreskriftsmaktens användning i stort saknas och att tyngdpunkten i den ekonomiska redovisningen ligger vid genomförda utgifter snarare än vid erhållna effekter. Så länge

⁶² Söderlind och Petersson (1986), s 411.

⁶³ Mellbourn (1986).

⁶⁴ SOU 1997:9, s 11.

⁶⁵ SOU 1983:39 respektive SOU 1985:40.

återkopplingen har en så snäv inriktning är det knappast möjligt för regeringen att leva upp till sitt konstitutionella ansvar.”⁶⁶

Citatet speglar en statsmakt som saknar relevant, och är överväldnad av irrelevant, information.

Den resultatstyrning som utvecklades hämtade i stor utsträckning sin inspiration från styrformerna i privata företag. Ett exempel på detta är att styrningen tydligt utformades som ett tvåpartsförhållande mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare. Ett annat exempel är att resultatbegreppet används för att fokusera såväl syftet med som kraven på verksamheten.

Parallellt med utvecklingen i statsförvaltningen stärkte också statsmakterna successivt förutsättningarna för resultatstyrning i kommunerna. Det under perioden 1983–1989 pågående s.k. frikommunförsöket var delvis ett steg i denna riktning. Frikommunerna fick forma sina nämndstrukturer efter egna önskemål, och det blev lättare att göra åtskillnader mellan de styrande och de verkställande funktionerna. I propositionen Aktivt folkstyre (prop. 1986/87:91) fick även de kommuner som inte hade inrättat kommundelsnämnder denna frihet. Genom den generella frihet i organisationsfrågor som infördes med den nya kommunallagen 1991 blev alla kommuner frikommuner. Därmed blev det fritt fram för olika typer av organisatoriska lösningar och kommunala resultatstyrningsmodeller började se dagens ljus.⁶⁷

När resultatstyrningen infördes lanserades också de s.k. ramanslagen för att stärka förvaltningens incitament att själv effektivisera verksamheten och hushålla med anslagsmedlen. Med ramanslagen fick myndigheterna befogenhet att självständigt avgöra hur den givna kostnadsramen skulle fördelas mellan löne-, lokal- och övriga förvaltningskostnader.

⁶⁶ SOU 1983:39, s 105. Osäkerheterna gällande föreskriftsmakten handlade om betydande oklarheter om vilka befogenheter som hade delegerats till myndigheterna, och hur långt deras makt i detta avseende sträckte sig. Se Wockelberg (1996).

⁶⁷ Montin (1992).

Samtidigt delegerades även de arbetsgivarpolitiska befogenheterna till förvaltningen, och utvecklingen mot en individuell lönesättning påbörjades i både statlig, landstingskommunal och kommunal verksamhet. I samband med detta reformerades också systemet för pris- och löneomräkning (PLO) av de statliga anslagen. Tidigare var myndigheterna garanterade full kompensation för den egna kostnadsutvecklingen via en särskild förordning om anslagsöverskridanden (den s.k. trollerikungörelsen), vilket innebar att de helt saknade ekonomiska incitament att engagera sig i kostnadsutvecklingen. I det reformerade systemet räknas anslagen årligen om med index från privat sektor, oavsett myndighetens kostnadsutveckling.⁶⁸ Därmed bröts den tidigare kopplingen mellan den egna kostnadsutvecklingen och anslagsuppräknigen. I och med ramanslagen och PLO-tekniken fick således myndigheterna mycket tydliga ekonomiska incitament att följa de egna kostnaderna och säkerställa en följsamhet med utvecklingen i ekonomin i övrigt.

Med tiden inkorporerades också det företagsekonomiska begreppet ekonomisk styrning och en distinktion mellan resultatstyrning och finansiell styrning. Med denna begreppsapparat tar resultatstyrningen sikte på verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet, medan den finansiella styrningen anger de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning.⁶⁹ När verksamheten följs upp utgörs resultatet av såväl måluppfyllelsen som resursförbrukningen.

Införandet av resultatstyrningen förde också med sig ett behov av att organisatoriskt renodla resultatansvaret. Detta har ibland kommit till uttryck som centraliseringar och sammanslagningar

⁶⁸ T.ex. så räknas den del av ramanslaget som avser arbetskraftskostnader årligen om med ett index för arbetskraftskostnadsutvecklingen i den privata tillverkningsindustrin, med avdrag för en antagen produktivitetsutveckling (ett rullande 10-årigt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor).

⁶⁹ De ekonomiska ramarna utgörs bl.a. av ramanslag med sparande- och kreditmöjlighet, restriktioner för avgiftsbelagd verksamhet, investeringsramar och låneramar, olika former av bemyndiganden och tillgång till räntekonton för en effektiv kassahållning.

av organisatoriska enheter, och ibland som den raka motsatsen, dvs. renodlingar, decentraliseringar och uppdelningar. Ett exempel på det förra är Försvarsmakten som bildades 1994 av över 100 lokala och regionala myndigheter. Andra omfattande sammanslagningar har resulterat i dagens skatteverk, försäkringskassa och arbetsförmedling. Exempel på motsatsen är uppdelningen mellan Skolverket och Myndigheten för skolutveckling, och mellan Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket.

Här kan man å ena sidan – och bekvämt i efterhand – fråga sig om inte statsmakterna borde ha ägnat större uppmärksamhet åt riskerna för att den allt tydligare distinktionen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare skulle kunna leda till s.k. principal-agent problem i förvaltningen. Principal-agent modellen är ursprungligen utvecklad för att analysera förhållanden i privat sektor – t.ex. relationerna mellan företagsägare och ledning eller mellan ledning och anställda. Modellen tar fasta på att incitament och information är asymmetriskt fördelade mellan parterna. Principalen och agenten drivs delvis av olika intressen och har olika tillgång till information om verksamhetens faktiska förutsättningar. Ju tydligare åtskillnad som görs mellan aktörerna desto större blir sannolikheten för problem i den relationen. Å andra sidan – och som tydligt framgår av citatet från Förvaltningsutredningen ovan – så var inte tillvaron helt okomplicerad tidigare heller. Principal-agent problem uppstår visserligen inte i den weberska byråkratimodellen som utgår från att förvaltningen alltid realiserar den styrande nivåns önskemål. Men om verkligheten hade varit så beskaffad skulle många av de svårigheter som effektiviseringsstrategierna var ägnade att överbrygga bli väldigt svårförklarliga.⁷⁰

En aktuell och mycket tydlig trend – som möjligen också speglar en successivt utvecklad förståelse för principal-agent problematiken – är inrättandet av olika former av fristående tillsyns- och utvärderingsfunktioner. Tillsyn är naturligtvis ingen ny eller

⁷⁰ Se även not 25.

obekant funktion för offentlig sektor. Inte heller utvärderingar. Av nyare snitt är dock att granskningen i ökande utsträckning har kommit att riktas inåt, och ibland innebär att tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt är delar av samma rättssubjekt (staten). På samma sätt får trenden med särskilda utvärderingsmyndigheter som kan (över)pröva andra myndigheters verksamhet anses vara en nymodighet, i synnerhet då både den granskande och granskade myndigheten är delmängder av samma politikområde med samma huvudman.

Privatiseringsprocesserna

Under de senaste decennierna har det pågått en mängd olika processer för att avreglera, konkurrensutsätta och privatisera verksamhetsområden som – i vart fall stundtals under 1900-talet – i någon bemärkelse har ansetts vara offentliga åtaganden.

Enbart beskrivningen av avregleringarna av tele-, el-, post-, flyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna omfattar nästan 900 sidor i den s.k. regelutredningen som presenterades 2005.⁷¹ Regelutredningen lämnade ett stort antal förslag på ytterligare åtgärder för vart och ett av de avreglerade områdena. Sammanfattningsvis kan utredningens övergripande slutsatser sägas vara att avregleringar kommer med såväl intäkter som kostnader, där inte minst transaktionskostnaderna riskerar att underskattas. Utredningen betonade också den centrala betydelsen av att i samband med avregleringar stärka konsumentstödet och möjligheterna till tillförlitlig konsumentinformation. Slutligen framhölls – som utredningens största problem – de stora svårigheterna med att utvärdera reformerna.

Till de områden som granskades av regelutredningen kan också läggas marknadsutvecklingen för bl.a. områden som apotek, fordonsbesiktning, förskola, skola samt hälso- och sjukvård. Statskontoret har nyligen presenterat en översikt av samtliga ut-

⁷¹ SOU 2005:4.

värderingar som hittills har gjorts av dessa om- och avregleringar.⁷²

Nedan redogörs för den avreglerings- och privatiseringsprocess som ledde fram till nuvarande ordning inom barnomsorgen. Ett skäl för att fokusera på barnomsorgen är att området tidigt fick stort utrymme i diskussionen om alternativa driftsformer. Ytterligare ett skäl är att barnomsorgen är ett av få områden där frågan om drift i privat eller offentlig regi har varit tydligt politiserad, och där det – i vart fall stundtals – har framträtt tydliga skiljelinjer mellan blocken. Processen då det gäller barnomsorgen är därför värd att uppmärksamma, bl.a. som ett uttryck för tydliga skiften i synen på det offentliga åtagandet.

Det offentliga åtagandet att stödja föräldrarnas barntillsyn institutionaliserades 1943 då riksdagen beslöt att daghem och lekskolor skulle få statsbidrag.⁷³ Det var dock först under 1960-talet som det skedde någon mer omfattande utbyggnad av förskolor i offentlig regi, vilket då främst motiverades av en tilltagande efterfrågan på kvinnlig arbetskraft.⁷⁴ De överenskommelser som träffades mellan staten och kommunerna medförde att i stort sett all barntillsyn i offentlig regi bedrevs i kommunerna; 1970 var 96 procent av all förskoleverksamhet kommunal. I sammanhanget kan noteras att denna expansion av det offentliga åtagandet till ett övertagande av föräldrarnas ansvar för barntillsynen innebar ett kraftigt skifte från privat till offentlig sektor.

Från det att statsbidragen började utbetalas fram till 1984 var det endast daghem med kommunalt huvudmannaskap som kunde komma i fråga för bidrag. Det nya statsbidragssystem som infördes 1984 innebar dock att även annan huvudman kunde bedriva barnomsorg med statsbidrag. Detta skapade viss

⁷² Statskontoret (2012a).

⁷³ Hatje (1999).

⁷⁴ Motiven för en offentlig barnomsorg har traditionellt varit i första hand arbetsmarknadsargument och i andra hand jämställdhetsargument. Kyle (1979).

förvirring i kommunerna. Under en kort period diskuterades om detta innebar att det var möjligt att ge stöd även till privata daghem.⁷⁵

Diskussionerna föranledde Socialdepartementet att lägga fram en särskild proposition om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer.⁷⁶ I propositionen förklarades att det ingalunda var fritt fram för en privatisering inom området. Mot detta talade både behoven av att värna verksamhetens kvalitet och effektivitet, riskerna för att kontinuiteten i verksamheten skulle äventyras, och ett mer allmänt värnande av den offentliga sektorn: ”Förslagen om affärsmässigt drivna daghem kan ses som ett led i ett angrepp på den gemensamma och demokratiskt styrda sektorn i vårt samhälle”.⁷⁷ I propositionen förtydligades därför att bidrag till barnomsorg som drivs i uppenbart vinstsyfte var uteslutna.

Året före, 1984, hade företaget Pyslingen Förskolor AB bildats – med den uttalade ambitionen att starta och driva daghem som hade större flexibilitet och högre effektivitet än de kommunala – varför riksdagsbeslutet kom att kallas Lex Pyslingen. Statsmakternas förtydliganden till trots så startade Pyslingen en privat daghemsverksamhet i maj 1988 på Södermalm i Stockholm. Därefter har det också tillkommit ytterligare pyslingar på annat håll.⁷⁸

Lex Pyslingen upphävdes av den borgerliga regeringen 1992 och det blev därefter upp till de enskilda kommunerna att själva avgöra om fristående förskolor med vinstintresse skulle vara tillåtna. Kommunernas möjligheter att hindra vinstdrivande företag från att etablera förskolor hävdades 2006 då en fri etableringsrätt infördes. Sedan dess är kommunerna tvungna att subventionera fristående förskolor givet att de uppfyller gällande kvalitetskrav.

⁷⁵ Montin (1992).

⁷⁶ prop. 1983/84:177.

⁷⁷ prop. 1983/84:177, s 7.

⁷⁸ Montin (1992).

I dag finns fristående förskolor i flertalet av landets kommuner. Cirka 18 procent av de drygt 85 procent av alla 1–5 åringar som är inskrivna i någon form av subventionerad förskoleverksamhet är inskrivna vid ett privat alternativ. I drygt 50 av de 290 kommunerna (ca 20 procent) finns dock inga barn alls som går i fristående förskolor.⁷⁹

Politiska perspektiv på förändringarna

Utan att göra några anspråk på djupare analys av frågeställningarna ur ett politiskt perspektiv, så ger den korta historiskskrivning som skisseras ovan bilden av en transformation av de offentliga verksamheterna som påbörjades under 1970- och 1980-talet. Denna förändringsprocess har fortsatt i ungefär samma riktning oavsett politiska majoriteter. Den borgerliga regering och de borgerliga majoriteterna i kommuner och landsting som tillträdde efter valet 1991 kunde i princip fortsätta på en redan utstakad väg. Förnyelsearbetet fortsatte också efter regimskiftet 1994 utan några dramatiska skillnader från föregående regeringars inriktning. Effektiviseringsstrategierna tycks således ha fått fäste i offentlig sektor ganska oberoende av majoritetsförhållandena i riksdagen, landstingen eller kommunerna. Det har visserligen funnits gradskillnader, men artskillnaderna är svårare att spåra. Med tiden har det utvecklats en relativt pragmatisk hållning till hur förvaltningen ska styras och vem som ska producera vad.⁸⁰

Förändringarnas genomslag

Resultatstyrningen

Resultatstyrning är nu den förhärskande styrmodellen i statsförvaltningen och den tillämpas också i samtliga landsting och kommuner. Både inom och mellan olika enheter har det utvecklats omfattande rapporteringssystem som förväntas ge besked om förvaltningens resultat.

⁷⁹ SKL (2011), Hanspers och Mörk (2011).

⁸⁰ SOU 1996:169.

Resultatorienteringen har inte bara byggts in konceptuellt i styr-systemen utan också i belöningsystemen. Ramanslag och ram-budgetar har införts parallellt med resultatstyrningen. De tidigare statsbudgetarna med långt över tusen anslag och tiotusentals detaljerade anslagsposter har ersatts av budgetar som rymmer drygt 500 anslag och ca 2 000 anslagsposter.⁸¹

Förändringarna begränsar sig inte till den organisatoriska nivån utan omfattar också belöningar på individnivån. Till skillnad från tidigare då en enhetlig och fast lön kopplad till position (i motsats till prestation) ansågs avgörande för att frikoppla tjänstemännen från snäva särintressen och garantera en oväldig tjänsteutövning, betraktas nu sedan länge den delegerade arbets-givarpolitiken och den individuella lönesättningen som viktiga instrument för att åstadkomma ökad produktivitet och effektivitet. Det finns i dag inga grupper som helt står utanför detta system. Domarkåren utgjorde länge ett undantag men även där gäller nu individuell lönesättning (med den begränsningen att domarnas dömande gärning inte ska vara ett kriterium för bedömningarna). Som ytterligare några exempel för att illustrera utvecklingen inom detta område kan nämnas att Arbets-givarverket i skriften *Resultatbonus – vad är det?* från 1997 redogör för hur statliga arbetsgivare kan inrätta resultatbonus-system.⁸² År 2000 infördes resultatlön för chefsåklagare.⁸³ Och 2006 kunde läkarförbundets ordförande välkomna ett kollektiv-avtal som öppnade upp för t.ex. prestationslöner, ackordslöner, resultatlöner och liknande.⁸⁴ Denna utveckling har inte heller varit föremål för några tydliga ifrågasättanden. Tvärtom synes erfarenheterna goda och de inblandade parterna nöjda.

⁸¹ Se ESV (2009) för en diskussion om antalet anslagsposter. Bisatsvis kan nämnas att i dag befaras en detaljeringsgrad på i genomsnitt fyra poster per anslag leda till ineffektiviteter.

⁸² Arbetsgivarverket (1997).

⁸³ Riksdagens revisorer (2001).

⁸⁴ Nilsson Bågenholm (2006).

Privatiseringarna

När det gäller förekomsten av olika former av konkurrensutsättning och privatiseringar finns ingen samlad bild. Det finns ännu ingen utförlig svensk studie av vilka tjänster som offentlig sektor väljer att köpa in från privata företag. Det finns dessutom stora variationer, både över tid, mellan verksamhetsområden, mellan statlig, regional och lokal nivå, och mellan olika landsting och kommuner. Diskussion får därför föras i termer av närmevärden.

Som en utgångspunkt kan nämnas att värdet av de varor och tjänster som varje år är föremål för offentlig upphandling – ett alternativ till produktion i egen regi – uppgick till ca 550 miljarder kronor under 2010, motsvarande ca 16,5 procent av BNP.⁸⁵ Upphandlingarna omfattar både avtal med företag om att leverera varor eller tjänster direkt till slutanvändarna, och köp av varor och tjänster som används som insatser i den offentliga produktionen (s.k. insatsförbrukning).⁸⁶ Utgifterna för köp av tjänster som riktar sig direkt till slutanvändarna svarar för ca en fjärdedel av den totala upphandlade volymen, dvs. knappt 140 miljarder kronor eller ca 4 procent av BNP.⁸⁷

Ett närmevärde för graden av konkurrensutsättning/privatisering som ibland används är andelen anställda inom välfärdstjänstesektorn som arbetar i privat sektor. Enligt SNS:s rapport om

⁸⁵ Enligt Konkurrensverkets beräkningar ligger den upphandlingspliktiga volymen i intervallet 510–608 miljarder kronor. Konkurrensverket (2011), s 13. I en beräkning genomförd av Dagens Samhälle anges värdet på inköpen från den ”offentliga marknaden” till ca 820 miljarder kronor 2010. I tidningens begrepp offentliga marknaden ingår emellertid också inköp gjorda av statliga, landstingskommunala och kommunala bolag på ca 300 miljarder kronor. Dagens Samhälle (2011). Inköp av dessa bolag omfattas dock inte av lagen om offentlig upphandling och bolagen ingår inte heller i den konventionella definitionen av offentlig sektor; enligt t.ex. Nationalräkenskaperna räknas de i stället till näringslivet.

⁸⁶ Konkurrensverket (2011).

⁸⁷ Statskontoret (2011).

konkurrensens konsekvenser uppgick andelen privat anställda i den kommunala välfärdstjänstesektorn till ca 17 procent 2010.⁸⁸

Baserat på data från SCB går det också att få närmevärden för hur stora andelar av kommunernas och landstingens utgifter inom givna områden som utgörs av tjänster köpta från privata företag. Bilden blir inte heltäckande och de data som finns har vissa svagheter. Ett problem här är att utgiftsandelen beräknas med uppgifter från två skilda datakällor – totala tjänsteköp och totala utgifter – och därmed finns också två möjliga felkällor. För vissa kommuner överstiger utgifterna för de totala tjänsteköpen inom ett område de totala utgifterna för samma område.⁸⁹ En kanske önskad men också mycket svår prestation som torde vara de flesta ekonomichefer övermäktig. Men, även om uppgifterna för vissa kommuner och vissa verksamhetsområden kan vara behäftade med brister, så ger de ändå en grov uppskattning av tjänsteköpen på regional och lokal nivå.

Under 2010 köpte kommunerna verksamhet för totalt knappt 80 miljarder kronor, motsvarande ca 17 procent av kommunernas totala utgifter. I detta ingår köp grundade på s.k. peng- eller checksystem och köp från både privata och andra offentliga leverantörer. Inköpen från privata leverantörer⁹⁰ uppgick till drygt 66 miljarder kronor, motsvarande ca 14 procent av kommunernas totala utgifter.

Variationen mellan olika kommunala verksamhetsområden är stor. Tre områden, Pedagogisk verksamhet, Vård och omsorg samt Infrastruktur, skydd, m.m., svarar för de största andelarna,

⁸⁸ I SNS-rapporten definieras sektorn som äldreomsorg, handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, förskola och skola. Det bör noteras att definitionen avser den kommunala välfärdstjänstesektorn, vilket medför att t.ex. merparten av hälso- och sjukvården (landstingen) och arbetsmarknadspolitiken (staten) inte ingår. Se Hartman (2011).

⁸⁹ Lindqvist (2011).

⁹⁰ I begreppet ingår privata företag, föreningar och stiftelser (Svenska Kyrkan, ideella och ekonomiska föreningar samt stiftelser) och enskilda (t.ex. personliga assistenter).

men även mellan dessa områden finns stora skillnader. Av de totala inköpen på 17 procent svarar Pedagogisk verksamhet och Vård och omsorg tillsammans för närmare 15 procentenheter, medan Infrastruktur, skydd m.m. svarar för knappt 1,3 procentenheter.

Sett som andel av utgifterna inom respektive verksamhetsområde svarar köp av verksamhet som mest för 17–19 procent av något enskilt områdes totala utgifter. Andelen är knappt 19 procent inom Pedagogisk verksamhet och ca 17 procent inom Vård och omsorg respektive Infrastruktur, skydd, m.m.⁹¹

På övergripande nivå och något svepande kan sägas att oavsett hur man mäter och oavsett verksamhetsområde så svarar de privata leverantörerna för mindre än en femtedel av tjänsterna. Den bilden står sig också ganska väl när verksamhetsområdena bryts ned på delområden.

Här finns dock två tydliga undantag. När det gäller barn och unga med HVB-placering (hem för vård eller boende) enligt LVU (lagen om vård av unga) och när det gäller missbrukarvård av vuxna är bilden den rakt motsatta, dvs. de privata leverantörerna svarar för ca 80 procent av placeringarna respektive vård-dygnet.⁹²

Den generella bilden från kommunerna återspeglas också på regional nivå. Landstingen (och regionerna) köpte verksamhet för drygt 41 miljarder kronor under 2010, vilket motsvarar drygt 21 procent av landstingens totala nettokostnader. Verksamhetsköpen från privata leverantörer svarade för drygt 25 miljarder kronor eller 13 procent av de totala nettokostnaderna. Drygt 90 procent av verksamhetsköpen avser hälso- och sjukvårdstjänster.⁹³

⁹¹ SKL (2011).

⁹² SKL (2011).

⁹³ SKL (2011).

Sammanfattningsvis kan noteras att överlag så är vare sig andelar eller absoluta tal särskilt dramatiska. På övergripande nivå är det ca 13–14 procent av kommunernas och landstingens totala utgifter som används för att köpa in tjänster från privata leverantörer. Variationen mellan olika verksamhetsområden är dock stor, liksom variationen mellan landstingen/kommunerna. Som ett exempel på det senare kan nämnas att det i dag i en femtedel av kommunerna inte finns några barn som går i fristående förskola, samtidigt som det finns en kommun där nästan alla barn gör det.⁹⁴

Det kan också noteras att det inte uppenbaras några mönster som tyder på tydliga samband mellan verksamheternas karaktärer och val av driftsformer – dvs. det tycks inte vara vanligare med köp av enklare tjänster (infrastruktur, skydd m.m.) än mer komplicerade tjänster (vård och omsorg). När det gäller missbrukarvård av vuxna och HVB-placeringar – som får anses vara relativt komplicerade tjänster – är förhållandena i stället de rakt omvända. Denna observation går stick i stäv med nationalekonomisk teori som framhåller det lämpliga i att privatisera tjänster där det är lätt att fastställa kvalitetskrav eller där kvaliteten är av mindre betydelse. Teorin har också stöd i empirisk forskning som visat att privatiseringar av enklare tjänster som renhållning fungerar väl medan utfallet är mer diskutabelt för komplexa verksamheter som t.ex. missbrukarvård.⁹⁵

Resultaten

Vad kan då sägas om resultaten? Vad vet vi om vilka strategier som varit lyckade och mindre lyckade i termer av ökad effektivitet? Det enkla svaret är nästan ingenting, eller i vart fall långt mindre än vad man skulle önska.

Det beror inte på att det saknas vetenskapliga studier eller utvärderingar. Sådana har genomförts kontinuerligt under resans gång. Det grundläggande problemet är i stället att det ofta är

⁹⁴ Täby, SKL (2011).

⁹⁵ Lindqvist (2011).

väldigt svårt att med säkerhet uttala sig om effektivitet i verksamheter av den karaktär som här diskuteras. Det är förhållandevis enkelt då det gäller mindre komplicerade tjänster som t.ex. fastighetsskötsel, parkskötsel eller renhållning, men när det kommer till välfärdstjänster och verksamheter med flerdimensionella mål blir det betydligt svårare.⁹⁶

Ett minst lika stort bekymmer är dock att strategierna inte i någon större utsträckning tycks ha tagit fasta på de svar som forskningen ändå har att ge. Den empiri som finns visar att privatiseringar har goda förutsättningar att leda till förbättrad effektivitet då det gäller enklare tjänster medan resultaten är mer osäkra för komplicerade tjänster. Det betyder självfallet inte att mer komplexa verksamheter saknar effektiviseringsmöjligheter. Men, när det är svårt att förhålla sig till och mäta kvalitet, blir det också svårt att uppnå förbättringar.

Utvärderingar av resultatstyrningen

Olika aspekter av resultatstyrningen har utvärderats både i vetenskapliga studier och i ett stort antal undersökningar och rapporter från centrala myndigheter liksom i offentliga utredningar. Några aktuella exempel på det senare är *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75) och *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118).

Den bild som framträder är att viktiga landvinningar har gjorts genom den nya styrformen. Överblickbar detaljinformation, och förväntningar på informerade ställningstaganden i anslutning till den, har mer eller mindre försvunnit från politikernas dagordningar. I medelstilldelningen och uppföljningen har den tidigare mycket stora mängden finfördelade anslag ersatts med betydligt färre ramanslag. De verkställande organen har fått större frihet, större ansvar och vidgade skyldigheter att mäta och rapportera resultat. Aktörernas resultatansvar har renodlats

⁹⁶ Se t.ex. Hartman, red. (2011), Statskontoret (2011b) och SOU 1991:82.

genom organisatoriska förändringar. Samtidigt har också viktiga kontrollfunktioner separerats från de operativa verksamheterna och olika former av administrativa stödinsatser har lagts ut på entreprenörer.⁹⁷

Resultatstyrningen anses sammantaget ha lett till mer av självreflektion inom förvaltningen och en ökad fokusering på verksamhetens utfall i termer av verkansgrad och effektivitet. De fördjupade diskussioner om mål, medel och resultat som har etablerats mellan den styrande och verkställande nivån värderas allmänt sett positivt. Det handlar mer sällan om ensidiga viljetryttringar från beslutfattarna och oftare om ömsesidigt givande resonemang om verksamhetens inriktning.⁹⁸

Att verksamheterna verkligen har blivit effektivare är svårt att fastställa med bestämdhet. Men, avsaknaden av kontrafaktiska tillstånd och parallella universum till trots, så är det svårt att förneka det intuitiva i tanken om att detaljerna i en verksamhet rimligen bör kunna planeras, organiseras och utföras mest effektivt av den som har bäst förståelse för verksamhetens faktiska förutsättningar.

Samtidigt kan det också konstateras att resultatstyrningen rymmer ett antal risker och problem som visat sig vara svårare att övervinna än vad som kanske ursprungligen förväntades.

Till problembilden brukar bl.a. räknas risken för att den starka betoningen på kvantitativa indikatorer ska leda till att viktiga kvalitativa aspekter försummas. Det finns risk för en fokusering på mätbara prestationer, inte minst på antalet mätbara prestationer – t.ex. antalet behandlade patienter, avverkade ärenden och kontroller – snarare än prestationernas effekter. Power (1997) tecknar en bild av det allmänna uppsving för olika former av återkoppling som skett under senare år. I sammanhanget används uttryck som ”tick box mentality” och att vi lever i ett ”audit society”, där det viktigaste är att det går att pricka av att

⁹⁷ Tarschys (2008).

⁹⁸ Tarschys (2008).

allting som ska göras är gjort.⁹⁹ Enligt Power är det en ny profession av accountocrats som styr och ställer i detta revisions-samhälle. Ambitionen att synliggöra värden och förenkla uppföljningen har bidragit till paradoxer där det som är svårare att mäta kommit i skymundan, t.ex. kvalitet eller effektivitet. Kvantitativa mått är självfallet viktiga, men det som kan vägas och mätas kan ges en för framträdande betydelse i förhållande till andra frågor som också måste ställas om den offentliga förvaltningen.¹⁰⁰ Kopplat till detta finns också risken för snedvridande effekter.

Att kvantitativa resultatindikatorer kan snedvrída verksamhetens inriktning är välkänt, bl.a. från de omtalade erfarenheterna av effekterna på polisarbete av numeriska mål. En studie genomförd vid Polishögskolan 2008 pekade på märkligheter i polisens trafiksäkerhetsarbete. Samtidigt som polisen gjorde fler alkoholkontroller än någonsin tidigare (över 2,5 miljoner per år) så minskade andelen bilförare som ertappades i kontrollerna drastiskt. Anledningen fanns vara att kontrollerna gjordes på fel platser vid fel tider. Polischefer som citerades i rapporten uppgav att de medvetet utförde kontroller vid tider och platser där sannolikheten att ertappa någon var som minst. Det ansågs ta för lång tid att omhänderta rattonyktra, till förfång för möjligheterna att utföra tillräckligt många utandningsprov. En gruppchef uppgav t.ex. att "[f]ör att nå upp till målet brukar vi ställa oss en timme när folk åker hem från jobbet och vi inte riskerar att få några rattfyllerister".¹⁰¹ Det finns också exempel på hur poliser fuskat med alkometrarna genom att blåsa i dem själva eller köra med dem utanför bilrutan för att registrera utförda utandningsprov.¹⁰²

⁹⁹ Se även Lapsley (2009)

¹⁰⁰ Tarschys (2008).

¹⁰¹ Dolmén, Holgersson och Woxblom (2008), s 26.

¹⁰² Dolmén, Holgersson och Woxblom (2008).

Effekter av detta slag har motiverat krav på bättre utformade och mer varierade framgångskriterier, vilket bl.a. kommer till uttryck i ett stort intresse för kvalitetsmål och kvalitetsarbete.¹⁰³

Ytterligare en farhåga som framförts gäller risken för suboptimering vid ett alltför renodlat resultatansvar. En resultatstyrning som lägger stor vikt vid de enskilda myndigheternas prestationer kan skapa onödiga barriärer för samverkan mellan myndigheter – t.ex. mellan Försäkringskassan och arbetsförmedlingarna, där individer bedömdes som för friska för sjukpenning men samtidigt för sjuka för arbetslöshetsersättning. I den internationella litteraturen rubriceras fenomenet 'siloesituation'¹⁰⁴ och i den svenska stuprörstänkande.¹⁰⁵

Utvärderingar av privatiseringar

Det finns relativt gott om empiriska studier som visar att privat drift kan vara effektivare än offentlig.¹⁰⁶ En viktig orsak till detta anses vara att vinstintresset leder till starkare incitament att effektivisera verksamheten. Studier i Storbritannien visade tidigt att anbudsupphandling i konkurrens bidrog till tydliga besparingar. Liknande resultat framkommer i svensk forskning.¹⁰⁷

Detta till trots så blir ändå den centrala slutsatsen i SNS:s nyligen publicerade och mycket diskuterade rapport om konkurrensens konsekvenser att vi vet alldeles för lite.¹⁰⁸

Ett grundläggande problem är att många empiriska studier inom området har fokuserat på tjänster som sophämtning, städtjänster eller parkskötsel som kräver begränsad samordning med andra verksamheter och där det är relativt enkelt att på förhand specificera det förväntade resultatet. För mer komplexa tjänster är

¹⁰³ Tarschys (2008).

¹⁰⁴ Se t.ex. Pollitt (2003).

¹⁰⁵ Tarschys (2008).

¹⁰⁶ Se t.ex. Domberger & Jensen (1997) och Grout & Stevens (2003) för litteraturöversikter. Se även Megginson & Netter (2001), Jordahl (2009).

¹⁰⁷ Jordahl (2009), Molander (2009).

¹⁰⁸ Hartman (2011).

effekterna betydligt mer osäkra. Trots intensiva ansträngningar under senare tid tycks t.ex. inte forskarna kunna enas om att privata skolor ger bättre skolresultat till samma kostnad. Det finns inte heller något starkt stöd för att privatisering av sjukvård skulle ge en mer effektiv vård, eller för den delen, för motsatsen. En trolig orsak till detta är de specifika problem med asymmetrisk information som finns för vårdtjänster och att det handlar om s.k. trovärdighetsvaror. Statskontoret har nyligen presenterat en utvärdering av lagen om valfrihetssystem (LOV) som visar på något ökade kostnader i kommuner som tillämpar LOV, men samtidigt också mer nöjda brukare i dessa kommuner.¹⁰⁹

En viktig invändning som kan riktas mot flera empiriska studier är att de inte skiljer på effekten av konkurrens och effekten av privat ägande. Vissa kostnadsbesparingar som tillskrivits privatiseringar kan snarare vara en effekt av anbudsförfaranden mellan konkurrerande aktörer (som också kan vara offentliga).

En annan svaghet med många studier är att de fokuserar på kostnaden för driften av en verksamhet medan kostnaderna för resultatspecifikation, koordinering, uppföljning och kontroll inte tas med i kalkylen.

Ytterligare ett problem är att vissa studier inte tar hänsyn till de skillnader i krav som ibland ställs på privata och offentliga producenter – t.ex. så utför en (kommunal) skola som inte kan neka en elev plats en helt annan tjänst än en (fri)skola som i förväg kan planera för ett bestämt antal elever.¹¹⁰

Problem med effektiviseringsstrategierna

De effektiviseringsstrategier som har tillämpats under de senaste decennierna har i många avseenden gemensamma problem, vilket grundar sig i att de är utformade med beaktande av samma grundläggande incitamentsstrukturer.

¹⁰⁹ Statskontoret (2012b)

¹¹⁰ Lindqvist (2011).

Uppgiften att resultatstyra myndighetsutövning skiljer sig i praktiken inte avsevärt från uppgiften att beställa en välfärdstjänst från ett privat företag. Det visas inte minst av att de märkligheter som stundtals kan uppstå då det gäller att ställa krav på verksamheterna, och de praktiska resultat som kraven kan generera, är mycket snarlika – ett visst antal alkotester på fel plats vid fel tidpunkt gör t.ex. lika mycket för att garantera trafiksäkerheten som ett visst antal blöjbyten per tidsenhet kan garantera en god omsorg.

Ett sätt att försöka mildra problem av detta slag är att helt eller delvis förflytta ansvaret för att bedöma tjänstens förtjänster från beställaren till mottagaren av tjänsten.

I en beställar-utförar modell ger beställaren en utförare i uppdrag att leverera tjänster. Här ligger hela ansvaret för kravspecifikationen och uppföljning av resultatet hos beställaren. Om den uppgiften blir beställaren övermäktig kan modellen kompletteras, eller ersättas, med en mottagarmodell. Den senare innebär att mottagaren av tjänsten helt eller delvis får ett ansvar för att kvalitetssäkra tjänsten.¹¹¹ Ytterligare en möjlighet, som kan underlätta kvalitetsbedömningen för både beställaren och mottagaren, är att inrätta någon form av extern expertfunktion för sådana bedömningar.

Bra beställare

Relationerna mellan styrande och styrda, beställare och utförare, analyseras ofta som s.k. principal-agent problem.

Det grundläggande problem som analyseras är hur man på bästa sätt kan få uppdragsgivarens vilja att återspeglas i vad uppdragstagaren levererar. Att problem över huvud taget kan uppstå beror på att uppdragstagaren oftast är bättre informerad om verksamheten än uppdragsgivaren – informationen är asymmetrisk – och att parterna delvis drivs av olika intressen.

¹¹¹ Det finns med detta synsätt två skilda modeller: en beställarmodell och en mottagarmodell. Eller, om man så vill, en entreprenadmodell och en kundvalsmodell. Se t.ex. Hartman (2011).

Problematiken illustreras löpande av olika intressekonflikter som uppenbaras mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Olika försök att lösa problemen utvecklas och diskuteras också kontinuerligt (bonus- och ackordslönesystem, olika former av auktionsmekanismer m.m.). För att en relation av detta slag ska fungera väl ska i princip tre förutsättningar vara uppfyllda: det ska finnas ett tydligt formulerat uppdrag, tillförlitlig information om uppnådda resultat samt sanktions- och belöningsmöjligheter.¹¹²

Som framhållits tidigare kan såväl resultatstyrning som konkurrensutsättningar och privatiseringar stärka incitamenten att effektivisera verksamhet. Ett uppenbart problem med tydliga incitament att begränsa verksamhetens kostnader är dock att utförarna kan frestas att bortse från kvalitetsaspekter som inte är specificerade på förhand, och hålla en lägre kvalitet än vad som är möjligt givet kostnadsramen.

En möjlig lösning för beställaren är då att ställa detaljerade och rigorösa kvalitetskrav. Men med en förfining av kvalitetskraven kommer en annan fara. De faktorer som ska värderas kan bli så omfattande att arbetet med att formulera kravspecifikationer och följa upp resultaten tar orimligt stora resurser i anspråk. För många verksamheter är det både svårt och kostsamt att genom detaljerade beställningar och rigorösa uppföljningar ge utförarna tillräckliga incitament att satsa på kvalitet. Detta drabbar också utförarna. Uppgiftsbördan och rapporteringssystemen kan bli så betungande att arbetet med kärnuppgifterna blir lidande. Beställarens krav och kvalitetskontroll kan med andra ord bli så detaljerade att de eliminerar förutsättningarna för att utföra verksamheten effektivt. Ett angränsande problem är när kraven snedvrider verksamhetens inriktning.

Beställare i den offentliga sektorn förväntas dessutom, till skillnad från privata konsumenter, bilda sig en uppfattning om tjäns-

¹¹² Molander (2008). Det finns en omfattande teoribildning kring situationer med asymmetrisk information. För introduktioner med tillämpning på offentlig sektor se t.ex. Lindbeck m.fl. (2000) och Andersson (2002).

ter som vanligtvis konsumeras av någon annan och betalas med skattepengar. Detta kan försvaga incitamenten att dokumentera eller agera utifrån tidigare information av en viss utförare, även i den utsträckning detta är möjligt, t.ex. då det finns ramavtal med ett stort antal leverantörer.¹¹³ Beställaren kan rentutav tänkas vara mindre intresserad av resultatinformation som visar att en viss insats har misslyckats.

För att mildra problemen med beställarrollen kan delar av ansvaret för kvalitetsbedömningen förflyttas till mottagarna av tjänsten – t.ex. patienterna.

Kloka kunder

Det har med tiden blivit allt vanligare att försöka lösa problemet med bristande beställningar genom att låta medborgarna agera kunder.¹¹⁴ Lösningarna tar sig olika uttryck beroende på verksamheternas karaktär.

Tidigt under 1980-talet började Arbetsmarknadsverket kalla de arbetssökande för sina kunder i ett försök att tydliggöra de lokala arbetsförmedlingarnas roll som tjänsteproducerande enheter. Förmedlingarna skulle på samma sätt som tjänsteproducerande företag på marknaden sätta kunden i centrum.¹¹⁵ I dag försöker förvaltningsmyndigheterna mäta medborgarnas preferenser genom olika servicebarometrar och nöjd-kundindex.

I andra verksamheter är uttrycksformerna mer direkta. Genom att knyta en given summa pengar till förskolebarnet, eleven eller patienten ges privata och offentliga förskolor, skolor och vårdgivare ekonomiska incitament att tillhandahålla vad kunderna efterfrågar.

¹¹³ Lindqvist (2011).

¹¹⁴ Kundvalssystem kan naturligtvis också motiveras enbart med att valfrihet i sig har ett egenvärde. Här diskuteras dock en annan fråga.

¹¹⁵ Arbetsmarknadsverkets policy ska inte tillmätas alltför stor betydelse, men den kan ändå sägas ha förebådat en ny era i den svenska förvaltningspolitiken. Montin (1992).

En förutsättning för att detta ska fungera är naturligtvis att arbetssökande, skattskyldiga, bidragsmottagare, elever, föräldrar och patienter kan observera och korrekt bedöma kvaliteten i verksamheten. För vissa verksamheter är förutsättningarna för detta relativt goda, för andra är de sämre. Här finns minst fyra olika problem.

Ett problem är att den enskilde och det allmänna kan ha olika uppfattningar om tjänstens närmare syfte och kvalitet. Det är inte alla gånger givet att vad den enskilde skattebetalaren, bidragsmottagaren, eleven eller patienten anser vara en rimlig service eller en hög kvalitet behöver vara förenligt med det allmännas uppfattning. Föräldrar kan t.ex. prioritera skolor som ger höga betyg och gymnasieelever kan prioritera skolor som delar ut läsplatlor, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som djupa kunskaper. Patienten kan prioritera korta väntetider och tillgång till dagstidningar under den korta väntan som finns, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som god vård.

Ett annat problem är att det kan vara svårt att på förhand förhålla sig till kvaliteten i vissa tjänster, och när kvaliteten väl blir känd så är det för sent. Det val som redan har gjorts kan då vara oåterkalleligt – dvs. att välja en läkare för sin operation är inte samma sak som att välja telefonoperatör.

Ett tredje problem är att vissa tjänster av naturliga skäl inte lämpar sig för valfrihetssystem för att de inte riktar sig till enskilda individer (t.ex. försvar och kollektivtrafik), eller för att den individ som tjänsten berör av något skäl är oförmögen att själv fatta ett väl avvägt beslut (t.ex. demensvård).

Ett fjärde problem är förekomsten av s.k. trovärdighetsvaror. Utmärkande för trovärdighetsvaror är att utförarna vet mer än mottagarna om de senares behov. Mottagaren kan alltså inte själv bedöma i vilken mån han eller hon behöver en viss tjänst. Bland välfärdstjänsterna karaktäriseras t.ex. sjukvård och tandvård av detta förhållande. Vårdgivaren vet ofta mer om patientens behov än både politiska beslutsfattare, upphandlingsansvariga och patienten själv. Producenten av en trovärdighetsvara

kan därför med hänvisning till sin expertkunskap öka eller minska behovet av en viss tjänst. Forskningen visar också att ekonomiska incitament att utföra olika typer av tjänster kan ha betydelse – t.ex. så fann Gruber et al. (1999) att amerikanska förlossningsläkares benägenhet att förordas kejsarsnitt påverkades av skillnaden i ersättning mellan kejsarsnitt och vanlig förlossning.¹¹⁶ Det bör noteras att detta problem knappast kan lösas med ökad konkurrens. Det riskerar i stället leda till att producenter som inte agerar opportunistiskt blir utkonkurrerade.¹¹⁷

Problemen med trovärdighetsvaror är mindre vid produktion i offentlig regi, men även då kan märkligheter uppstå. Alla organisationer med ett väl definierat kostnadsansvar – vinstdrivande eller inte – är beroende av att få sina kostnader täckta. Offentligt anställda är naturligtvis många gånger mindre beroende av verksamhetens resultat för att behålla sina anställningar än anställda i privat sektor, men ekonomiska incitament att snedvrida produktionen kan uppstå även i offentliga organisationer. Användningen av t.ex. rambudgetar innebär en möjlighet att generera överskott, och de kan tas ut i form av ökade löner till de anställda eller olika former av mer eller mindre välmotiverad konsumtion. Problem kan också uppstå när kostnadsansvaret är mindre uttalat, t.ex. för att det finns incitament att begränsa arbetsbelastningen. Även offentliga aktörer kan således ha incitament att utnyttja förekomsten av trovärdighetsvaror för att minska risken för underskott, skapa omotiverade överskott i verksamheten eller bara begränsa arbetsbördan. En viktig skillnad är dock att möjligheterna till insyn är avsevärt mycket bättre i offentliga verksamheter.

Sammanfattningsvis så kan både bra beställare och kloka kunder fylla viktiga funktioner för att de offentliga åtagandena ska tillgodoses så effektivt som möjligt. Samtidigt är det också uppenbart att detta stundtals kan bli en nog så komplicerad upp-

¹¹⁶ Lindqvist (2008), Lindqvist (2011). Se även Duggan (2000), Silverman & Skinner (2004), Sloan et al. (2001), Silverman et al. (1999).

¹¹⁷ Lindqvist (2011).

gift även när ansträngningarna förenas. Därmed finns utrymme för ytterligare en aktör.

Externa experter

En påtaglig och aktuell förvaltningspolitisk trend är att statsmakterna inrättar specifika fristående expertfunktioner för att på olika sätt granska effektiviteten i tillhandahållandet av offentliga åtaganden. Under de senaste decennierna har ett stort antal små analys- och tillsynsmyndigheter bildats: Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Skolinspektionen, Tillväxtanalys, Trafikanalys, Kulturanalys, Vårdanalys; listan är redan lång, och den kommer säkert att bli ännu längre.¹¹⁸

Vad som är nytt är självfallet inte att staten eller kommunerna utövar tillsyn. Inte heller att det inom offentlig sektor utförs systeminriktad analys. Det något mindre konventionella är att tillsynen delvis har fått en ny inriktning. Om den tidigare främst har riktats utåt, och mot andra rättssubjekt, har den nu också i ökad utsträckning kommit att riktas inåt – dvs. tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten är stundtals delar av samma rättssubjekt.¹¹⁹ Relativt nytt är också förekomsten av analyser och utvärderingar som levereras av speciella granskningsmyndigheter. Tidigare skedde sådana analyser främst inom ramen för den löpande operativa verksamheten eller i kommittéväsendet.

Ett tydligt syfte bakom etableringen av de nya granskningsfunktionerna har varit att stärka beställarrollen, och för detta har inte informationen från utförligheten ansetts vara tillräcklig. Trenden speglar således ett ökat medvetande om angelägenheten i att

¹¹⁸ För närvarande diskuteras bl.a. behovet av att inrätta nya myndigheter för att granska polisväsendet, försvarsområdet och utbildningsområdet. För inledande diskussioner om polisväsendet och försvarsområdet se t.ex. Sarnecki (2010) och Hedin (2011).

¹¹⁹ Statskontoret (2007).

organisatoriskt skilja utförandet av en verksamhet från utvärderingen av dess resultat.¹²⁰

De incitamentsstrukturer och informationsproblem som kommer med effektiviseringsstrategierna innebär att de nya myndigheterna har viktiga funktioner att fylla för såväl beställare som mottagare av komplexa tjänster. Samtidigt väcker också inrättandet av de nya myndigheterna frågor.

En uppenbar fråga är om de ökade resurser som satsas står i proportion till informationsbehoven. Bara den offentliga sektorns tillsyn omsätter årligen betydande belopp. För 10 år sedan beräknade den s.k. tillsynsutredningen utgifterna för samhällets samlade tillsynsinsatser till ca 4–5 miljarder kronor årligen.¹²¹ Detta belopp kan dock relateras till den offentliga sektorns totala utgifter som då uppgick till ca 1 400 miljarder kronor per år. Även om de nya formerna av tillsyn och de nya utvärderingsmyndigheterna skulle ha fördubblat de tidigare kostnaderna, så skulle inte dagens granskningar ta ens en procent av den offentliga ekonomins resurser i anspråk. Ur det perspektivet får snarast granskningsfunktionen fortfarande ses som underförsörjd, senare tids uppväxlingar till trots.

En möjligen mer berättigad fråga är om de nya granskningsfunktionerna har fått en ändamålsenlig utformning. Givet den tydliga gemensamma utgångspunkten – dvs. förekomsten av principal-agent problem – så finns en förvånande artrikedom och variation bland nytillskotten. Myndigheternas närmare uppdrag har kommit att specificeras väldigt olika och deras storlek varierar på ett inte självklart sätt. Vissa sektorer har en självständig och metodologiskt avancerad utvärderingsverksamhet men den är sämre utvecklad eller saknas helt i andra sektorer. Det tycks inte finnas några uppenbara förklaringar till varför myndigheter etablerats inom vissa sektorer men inte inom andra. Självständiga utvärderingsorgan saknas exempelvis helt

¹²⁰ Statskontoret (2011c).

¹²¹ SOU 2002:14.

inom försvars- och energiområdena, medan kapaciteten eller organisationsformerna framstår som utvecklade inom områden som t.ex. utbildning och hälso- och sjukvård.¹²² Funktionerna är nya och de har inte varit föremål för någon samlad översyn. Eftersom de inte heller tycks vara sprungna ur någon samlad strategi, kan det ifrågasättas om den närmast ad hoc-mässiga utvecklingen har skapat förutsättningar för effektiva verksamheter.

Det är naturligtvis viktigt att granskningsmyndigheternas uppdrag och omfattning verksamhetsanpassas. Samtidigt kan statsmakterna antas ha behov av likartade beslutsunderlag inom centrala områden. Den stora spridningen av granskningskapacitet på en mängd små myndigheter väcker naturligen frågor om kostnader, kompetens och möjligheterna att göra analyser utifrån tvärsektorieella frågeställningar. Har myndigheternas verksamhet fått en rimlig inriktning och dimensionering? Finns möjligheter till stordriftsfördelar och kunskapsöverföring som inte utnyttjas?

Det förefaller troligt att en systematisk genomgång av behov och lösningsalternativ skulle visa på möjligheter att lägga samman vissa grundläggande funktioner och samtidigt säkerställa att samtliga relevanta sektorer får en ändamålsenlig täckning. I sammanhanget kan noteras att statsmakterna parallellt med inrättandet av de nya små myndigheterna – som alla har det gemensamt att de förväntas granska det politikområde de själva är del av – också i viss mån har stärkt den sektorsövergripande analyskapaciteten. Riksrevisionsverket ombildades till en oberoende Riksrevision 2003, Finanspolitiska rådet har sedan 2007 i uppgift att följa och utvärdera finanspolitiken och Statskontoret är sedan 2009 en renodlad stabsmyndighet till regeringen med ett särskilt effektivitetsfokus i sin utredande verksamhet. De frågor som kan ställas om de nya små myndigheterna - och inte minst om deras möjligheter att samla den breda metodologiska kompetens som många av granskningsuppgifterna med

¹²² Molander (2008).

nödvändighet förutsätter – leder dock vidare till frågan om inte ambitionen att stärka den sektorsövergripande analyskapaciteten borde höjas ytterligare. Till detta kan också läggas farhågor om att det kan finnas gränser för hur långt granskningar av den politik som förs inom det egna politikområdet kan drivas.

Avslutande kommentarer

Den översiktliga återblick som skisserats i detta kapitel ger bilden av en transformation av den offentliga verksamheten som startades under 1970- och 1980-talet. Förändringarna har genomförts stegvis och processen kan vare sig beskrivas som särskilt snabb eller spontan.

Enbart tidsperspektivet säger att förändringarna inte kan betraktas som annat än medvetna och strategiska. Oavsett politisk kulör så tycks i vart fall inte någon av de regeringar som har avlöst varandra under perioden ha sett några uppenbara skäl att vrida klockan tillbaka eller ens påtagligt bromsa utvecklingen när tillfälle har funnits. Mot detta kan möjligen invändas att inga reella sådana tillfällen har funnits. Att utvecklingen är irreversibel. Detta bortser dock från att t.ex. alla svenska järnvägar förstatligades 1939 och apoteken 1970.

Effektiviseringsstrategierna får således anses ha haft ett relativt stabilt stöd oberoende av majoritetsförhållandena i riksdagen. Det har visserligen funnits gradskillnader, men några tydliga artskillnaderna är svårare att spåra. De strategiska val som de folkvalda har gjort får därför anses vara väl förankrade.

De NPM-inslag som finns i dag är inte marginella. Samtidigt kan de inte heller anses vara avgörande för hur den offentliga verksamheten som helhet inriktas och finansieras. Ser vi till övergripande kriterier som förändringar av andelen privat serviceproduktion eller reell valfrihet för medborgarna så kan effekterna i många avseenden sägas vara begränsade. Införandet av resultatstyrning och överföringen av vissa tjänster till privat sektor ändrar inte på det grundläggande förhållandet att den absoluta merparten av tjänsteproduktionen fortfarande sker i

offentlig regi. Det slutliga ansvaret för t.ex. vård och omsorg faller dessutom ensidigt på det allmänna och inte på det privata näringslivet eller det civila samhället.

Till detta kan också läggas att utvecklingen, oavsett när den ska anses ha tagit sin början, inte startade från ett läge där alla välfärdstjänster producerades i offentlig regi. Det var t.ex. i praktiken läkare i egen regi som skötte stora delar av öppenvården innan 1970-talet.¹²³ Ett annat exempel är den svenska apoteksrörelsen som växte fram på 1500-talet och drevs av enskilda apotekare med särskilda privilegiebrev från kronan (som gick i arv men kunde överlätas genom köp) fram till det att rörelsen förstatligades år 1970. Ytterligare ett exempel är det allmännas omfattande övertagande av föräldrarnas ansvar för barntillsynen under efterkrigsperioden. Sett ur detta perspektiv kan inte de senaste decenniernas utveckling ses som särskilt dramatisk eller anmärkningsvärd.

Något som däremot kan förvåna är vilka verksamheter som beslutsfattarna har valt att konkurrensutsätta eller privatisera framför andra. Den översiktliga analys som gjorts av graden av privat drift inom olika verksamhetsområden visar att överensstämmelsen mellan vad ekonomisk forskning framhåller som bra tjänster att producera under marknadsmässiga former och vad beslutsfattarna faktiskt väljer att överlåta till sådan produktion är svag.

Utgiftsandelarna för privata aktörer är som störst för vård av ungdomar med sociala problem och vuxna missbrukare, trots att svårigheterna med att kontraktera kvalitet inom sådana områden måste vara betydande.¹²⁴ Samtidigt är graden av tjänsteköp relativt begränsad för enklare typer av tjänster som t.ex. gatuunderhåll, där empirisk forskning visat att privatisering har goda förutsättningar att leda till förbättrad effektivitet.

¹²³ Anell (2011).

¹²⁴ Lindqvist (2011).

Det är många gånger både svårt och kostsamt för beställaren att genom detaljerade kravspecifikationer och uppföljningar säkerställa att utförarna av välfärdstjänster har tillräckliga incitament för att hålla en hög kvalitet. Till denna kostnad ska också läggas utförarnas kostnader för att hantera krav och uppgiftsbördor. Och, risken för att beställarens krav snedvrider verksamheten. Sammantaget bör dessa kostnader kunna bli så stora att de i vissa fall häver den potentiella effektivitetsvinsten med strategin.

Genvägen till förbättrade kvalitetsbedömningar via olika former av kundvalsmodeller kan också vara problematisk. Trovärdighetsvarornas karaktär gör uppgiften att korrekt bedöma tjänsternas kvalitet övermäktig för många välfärdsconsumenter. Det finns också en risk för att såväl utförare som konsumenter väljer att fokusera på resultatindikatorer som inte har någon uppenbar betydelse för tjänstens verkliga kvalitet – t.ex. betyg snarare än kunskap eller väntetid snarare än behandlingsresultat.

Ur detta perspektiv är det förvånande att statsmakternas strategiska val inte systematiskt och i första hand har fallit på de mindre komplicerade tjänsterna. Men, eftersom de val som har gjorts ändå inte kan anses vara annat än politiskt väl förankrade, får vi för framtiden hoppas på mer omsorgsfullt utformade kontrakt mellan beställare och utförare, väl fungerande granskningar av resultaten, och lättillgänglig och relevant information till medborgarna. Här kan de fristående granskningsorgan som har etablerats på senare tid fylla en viktig funktion, men det förutsätter sannolikt en systematisk genomgång av behov och lösningsalternativ som säkerställer att de relevanta samhällssektorerna får adekvat täckning.

Referenser

- Amná, E (1981), Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regeringen och förvaltningen 1945–76, Stockholm: Norstedts
- Andersson, F (2002), Konkurrens på kommunala villkor, Svenska Kommunförbundet
- Anell, A (2011), ”Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi”, i Hartman, L. (red.), Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Stockholm: SNS Förlag
- Arbetsgivarverket (1997), Resultatbonus – vad är det?, Arbetsgivarverket
- Blomqvist, P (2005), ”Privatisering av sjukvård: politisk lösning eller komplikation?”, Socialvetenskaplig tidskrift, nr 2–3
- Dagens Samhälle (2011), Den offentliga marknaden, Stockholm: Dagens Samhälle AB
- Dolmén, L, Holgersson, S och C Woxblom (2008), Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester: en explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete, Polishögskolan
- Domberger, S & P H Jensen (1997), “Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects”, Oxford Review of Economic Policy 13 (4), 67–78
- Duggan, M (2000), “Hospital Ownership and Public Medical Spending”, Quarterly Journal of Economics, Nov, 1343-1374
- Duggan, M (2002), “Hospital Market Structure and the Behavior of Not-for-Profit Hospitals”, RAND Journal of Economics, Autumn, 433-446
- ESV (2009), Kartläggning av regleringsbrev, nr 2009:16, Ekonomistyrningsverket
- Figlio, D N & M Lucas (2004), “Do High Grading Standards Affect Student Performance?”, Journal of Public Economics 88 (9-10), p 1815-1834

- Grout, P A & M Stevens (2003), "The assessment: Financing and managing public services", *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2), 215–234
- Gruber, J and M Owings (1996), "Physician Financial Incentives and Cesarean Section Delivery", *RAND Journal of Economics*, 27(1)
- Gruber, J, Kim, J & D Mayzlin (1999), "Physician Fees and Procedure Intensity: The Case of Cesarean Delivery", *Journal of Health Economics*, 18(4)
- Hanspers, K och E Mörk (2011), "Förskola", i Hartman, L. (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hartman, L (2011), "Inledning", i Hartman, L (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag
- Hatje, A-K (1999), *Från treklang till triangeldrama: barnträdgården som ett kvinnligt samhällsprojekt under 1880–1940-talen*. Lund: Historiska media
- Heckscher, G (1952), *Svensk statsförvaltning i arbete*, Stockholm: Norstedts
- Hedin, O (2011), *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*, ESO 2011:2, Stockholm: Fritzes
- Hood, C & M Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth: Aldershot
- Jordahl, H (2009), *Privatiseringar av statligt ägda företag – En litteraturoversikt med fokus på OECD-länderna*, Rapport N9010, Finansdepartementet och Näringsdepartementet
- Konkurrensverket (2011), *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2011:1
- Kungl. Maj:ts proposition (1973:162) med förslag om nya regler för allmän fastighetstaxering, m.m.
- Kyle, G (1979), *Gästarbetarska i manssamhället*, Stockholm: Liber

- Lapsley, I (2009), "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?", *Abacus*, 45(1), 1-21
- Levin, J & S A Tadelis (2010), "Contracting for government services: theory and evidence from U.S. cities", *Journal of Industrial Economics*, 58(3), September
- Lindbeck, A, Molander, P, Persson, T, Petersson, O och B Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Stockholm: SNS förlag
- Lindqvist, E (2008), *Privatization of Credence Goods: Evidence from Residential Youth Care*, IFN Working Paper, No 750, Institutet för Näringslivsforskning
- Lindqvist, E (2011), *Vinstbegreppet och privat drift av offentligfinansierade tjänster*, Handelshögskolan i Stockholm och Institutet för Näringslivsforskning
- Lundqvist, L (2001), "Privatisering – varför och varför inte?", i Rothstein, B (red.), *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag
- Megginson, W & J Netter (2001), "From State to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature* 39, p. 321-389
- Mellbourn, A (1986), *Bortom det starka samhället*, Stockholm: Carlssons
- Molander, P, Nilsson, J-E, Schick, A (2002), *Vem styr? Relationen mellan myndigheterna och regeringskansliet*, Stockholm: SNS Förlag
- Molander, P (2008), "Den centrala förvaltningens struktur", i *Underlagsrapporter till 2006 års Förvaltningskommitté*, SOU 2008:119, Stockholm: Fritzes
- Molander, P (2009), *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, ESO 2009:2, Stockholm: Fritzes
- Montin, S (1992), "Privatiseringsprocessen i kommunerna – teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel", *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1, s 31–57

- Nilsson Bågenholm, E (2006), "Jobbar doktorn bättre med bonus?", *Läkartidningen* nr 12 2006 volym 103
- Pollitt, C (2003), "Joined-up Government: a Survey", *Political Studies Review*, 1, 34–49
- Power, M (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press
- Regeringens proposition (1978/ 79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.
- Regeringens proposition (1983/84:177) om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer
- Regeringens proposition (1986/87:91) Aktivt folkstyre
- Regeringens proposition (2011/12:01) Budgetpropositionen för 2012
- Regeringens skrivelse (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse
- Riksdagens revisorer (2001), *Domarlöner, Informationsrapport 2001/02:1, Riksdagens revisorer*
- Rothstein, B (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag
- Sarnecki, J (2010), *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*, ESO 2010:3, Stockholm: Fritzes
- Savas, E (1987), *Privatization: The Key to Better Government*, New York: Chatham House
- Shleifer, A (1998), *State Versus Private Ownership*, *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, nr 4, 133–150
- Silverman, E & J Skinner (2004), "Medicare Upcoding and Hospital Ownership", *Journal of Health Economics*, 23(2), 369–389
- Silverman, E, Skinner, J & E Fisher (1999), "The association between for-profit hospital ownership and increased medicare spending", *New England Journal of Medicine*, 341, 420–426

SKL (2011), Köp av verksamhet. Kommuner och landsting 2006-2010, Sveriges Kommuner och Landsting

Sloan, F A, Picone, G A, Taylor, D H & S Y Chou (2001), "Hospital Ownership and Cost and Quality of Care: Is There a Dime's Worth of Difference?", *Journal of Health Economics*, 20(1)

SOU 1983:39, Politisk styrning – administrativ självständighet, betänkande av Förvaltningsutredningen, Stockholm: Fritzes

SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, huvudbetänkande av Verksledningskommittén, Stockholm: Fritzes

SOU 1991:82, Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande, Stockholm: Fritzes

SOU 1996:169, Förnyelse av kommuner och landsting, Stockholm: Fritzes

SOU 1997:9, Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur, Stockholm: Fritzes

SOU 2002:14, Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag, Stockholm: Fritzes

SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader, Stockholm: Fritzes

SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, Stockholm: Fritzes

SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, Stockholm: Fritzes

Statskontoret (2007), Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel, Statskontoret

Statskontoret (2011a), Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011, Statskontoret

Statskontoret (2011b), Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor, nr 2011:13, Statskontoret

- Statskontoret (2011c), Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?, Statskontoret
- Statskontoret (2012a), Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning, nr 2012:10, Statskontoret
- Statskontoret (2012b), Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?, nr 2012:15, Statskontoret
- Sundström, G (2003), Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv, doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
- Söderlind, D och O Petersson (1986), Svensk förvaltningspolitik, Uppsala: Diskurs
- Tarschys, D och M Eduards (1975), Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag, Stockholm: Liber
- Tarschys, D (1983), ”Kampen mot krångel och onödig byråkrati”, i Rydén, B (red.), Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringar, Stockholm: SNS Förlag
- Tarschys, D (2008), ”Styrningen av förvaltningen”, i Underlagsrapporter till 2006 års Förvaltningskommitté, SOU 2008:119, Stockholm: Fritzes
- Utbildningsutskottets betänkande (1972:UbU24) i anledning av motion angående gymnasieinspektionen
- Vickers, J & G Yarrow (1991), “Economic Perspectives on Privatization”, Journal of Economic Perspectives, vol 5, nr 2, 111–132
- Wockelberg, H (1996), Verksledningsdebatten: en analys av partiets och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer, Uppsala universitet

4 Effektivisering i praktiken – fyra fall

Hur gör myndigheter i praktiken när de planerar och genomför åtgärder för att effektivisera sina verksamheter? Vad är det som får dem att påbörja arbetet och hur formulerar de målen och följer upp resultaten?

Svaren på ovanstående frågor är säkert lika många som det finns myndigheter. Utifrån den följande beskrivningen av fyra fall gör vi inte anspråk på att generalisera. I stället ska vi försöka illustrera såväl likheter som skillnader i hur arbetet kan gå till med några praktiska exempel. Beskrivningarna är baserade på intervjuer med företrädare för fyra myndigheter. För att visa på hur förutsättningarna kan variera valde vi myndigheter från olika politikområden och med olika typer av uppdrag och roller. Gemensamt för de valda myndigheterna är att de under de senaste åren har bedrivit någon form av systematiskt arbete för att effektivisera verksamheten.

Myndigheterna är Arbetsmiljöverket, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Migrationsverket och Åklagarmyndigheten.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket bildades år 2001, när Yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen slogs samman till en myndighet. Myndighetens uppdrag är främst att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs. Målet är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön, såväl ur fysisk och psykisk som ur social och arbetsorganisatorisk synpunkt.

Myndigheten leds av en generaldirektör. Verksamheten bedrivs i sju avdelningar, varav tre inspektionsavdelningar som är in-

delade i tre eller fyra regionala distrikt. Dessutom finns avdelningar för regelarbete och expertstöd, juridik, administration och analys samt kommunikation.

Myndigheten finansieras nästan uteslutande genom anslag. År 2011 var förvaltningsanslaget cirka 490 miljoner kronor.

År 2011 hade Arbetsmiljöverket cirka 500 anställda.

Internationella programkontoret för utbildningsområdet

Internationella programkontoret för utbildningsområdet (Programkontoret) arbetar för att höja kvaliteten inom utbildningsområdet genom att ge förutsättningar för människor att delta i internationellt utbyte och samarbete. Genom myndighetens program och aktiviteter kan skolor, universitet, företag, organisationer och enskilda individer delta i allt från internationella samarbetsprojekt inom utbildning och kompetensutveckling till praktik och studier utomlands.

Myndigheten är det svenska programkontoret för de EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet som regeringen har beslutat om.

Programkontoret leds av en generaldirektör. Det har kontor i Stockholm och i Visby. Myndigheten har tre avdelningar med ansvar för främjande av internationalisering, europeiskt samarbete och globalt samarbete. Därutöver har myndigheten en stab och två enheter för administration.

Kostnaden för verksamheten var knappt 90 miljoner kronor år 2011. Cirka 40 procent utgjordes av förvaltningsanslaget och resten av bidrag, avgifter och finansiella intäkter. Sammanlagt betalade myndigheten år 2011 ut 324 miljoner kronor i olika bidrag, vilka främst finansierades av Europeiska kommissionen (50 procent), Sida (25 procent) och Nordiska ministerrådet (5 till 10 procent).

År 2011 hade myndigheten cirka 70 anställda.

Migrationsverket

Migrationsverkets övergripande mål är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten.

Myndigheten prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. Andra uppgifter är bland annat att betala ut statlig ersättning till kommuner och landsting för personer som har fått uppehållstillstånd, erbjuda asylsökande boende och sysselsättning under tiden som deras ansökan prövas, driva förvar och stödja asylsökande som fått avslag och ska återvända hem.

Myndigheten leds av en generaldirektör. För varje del av Migrationsverkets verksamhet finns ett verksamhetsområde som leds av en verksamhetschef. För närvarande finns nio verksamhetsområden.

År 2010 var verksamhetens kostnader drygt 2,5 miljarder kronor, som nästan uteslutande finansierades med anslag. År 2010 hade myndigheten drygt 3 200 anställda.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens uppgift är att se till att de som begår brott ställs till ansvar för sina handlingar på ett effektivt och rättssäkert sätt. Målet är att kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningar och processföring förbättras så att lagföringen ökar.

Myndigheten leds av en riksåklagare. Den operativa verksamheten utövas vid 39 åklagarkammare. Av dessa är 32 allmänna kammare som är geografiskt organiserade, och tre internationella åklagarkammare. Därutöver finns fyra nationella åklagarkammare för korruption, miljö- och arbetsmiljömål, säkerhets- och terroristmål respektive brottsmisstankar mot poliser. Myndighetens har också tre utvecklingscentrum med uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden.

År 2011 kostade verksamheten drygt 1,1 miljarder kronor, av vilket nästan allt finansierades med anslag. År 2011 hade Åklagarmyndigheten drygt 1 300 anställda.

Metod

Intervjuerna genomfördes under våren 2012. De hade formen av öppna samtal, där vi bad myndigheternas företrädare att berätta fritt om sitt arbete med effektivisering, sina erfarenheter och de aspekter som har varit särskilt viktiga för var och en av dem. Vi tog också upp ett antal gemensamma frågor vid alla intervjuerna.

- Fanns det någon särskild orsak eller händelse som fick myndigheten att påbörja ett systematiskt arbete med att effektivisera verksamheten?
- Vilket var syftet med åtgärderna, och vilka mål formulerades?
- Vilken roll spelade regeringen, och hur har myndigheten samverkat med regeringen och Regeringskansliet?
- Utgick myndigheten från några särskilda metoder eller modeller, och tog den hjälp av konsulter?
- Hur har myndigheten följt upp resultatet, och vad uppnåddes?

Här ska vi redogöra för hur myndigheterna besvarade våra frågor och resonerade kring de olika aspekterna. Vi har inte haft som ambition att värdera myndigheternas arbete eller bedöma resultatet. Men med utgångspunkt i intervjuerna avslutar vi kapitlet med några allmänna reflexioner om myndigheternas arbete med effektivisering.

Varför effektivisera?

Det finns flera skäl för myndigheterna att försöka effektivisera sina verksamheter. Både förvaltningslagen och myndighetsför-

ordningen anger att myndigheterna ska utföra sina uppdrag till låga kostnader och hushålla med statens resurser. Men formuleringarna är allmänt hållna och säger inget om hur effektiviseringen ska genomföras eller med vilken ambitionsnivå.

En tydligare metod är den så kallade pris- och löneomräkningen som används för att beräkna uppräknings av myndigheternas årliga anslag. Enkelt uttryckt innebär den att myndigheterna inte fullt ut kompenseras när kostnadsnivån ökar. I princip tvingas därmed myndigheterna varje år att minska sina kostnader för att kunna fortsätta att bedriva verksamheten med samma omfattning och kvalitet.

Resultatstyrningen och ramanslagens konstruktion gör att myndigheterna försöker undvika onödiga kostnader. De resurser som frigörs kan i stället användas till sådant som bidrar till att myndigheterna uppnår sina mål.

Det finns således drivkrafter för olika former av effektiviseringsarbete i myndigheterna. Sedan lång tid har alla myndigheter strävat efter att minska sina kostnader på olika sätt. Framför allt gäller det myndigheternas administration, där inte minst utvecklingen av nya tekniska lösningar har skapat många möjligheter att minska kostnaderna och öka kvaliteten.

Administrativ utveckling genom nya tekniska lösningar är ofta relativt enkla att planera, och kan genomföras utan att påverka den egentliga verksamheten särskilt mycket. De genomförs ofta successivt och i steg som inte är större än att organisationen kan anpassa sig till förändringarna utan att den övriga verksamheten påverkas eller störs särskilt mycket. Men det saknas inte undantag, där nya effektivare tekniska lösningar eller system som syftar till att underlätta och förbättra i själva verket inte alls går så smärtfritt som planerat utan i stället skapar irritation och ökade kostnader.

De fall vi har studerat och redovisar i detta kapitel handlar inte om tekniska lösningar eller administrativa system, utan om långsiktiga och systematiska åtgärder som syftar till att göra

myndigheternas kärnverksamhet mer effektiv. De ställer betydligt större krav på planering och styrning. De frestar också på organisationen och medarbetarna, som tvingas anpassa sig till nya sätt att arbeta och kommunicera. Dessutom orsakar sådana förändringar både direkta och indirekta kostnader, i vart fall på kort sikt. Medaljens framsida är förstås att förändringen på lite sikt ska leda till en bättre och effektivare verksamhet. Men samtidigt finns en risk att misslyckas, så att förändringen inte alls leder till några påtagliga förbättringar eller skapar nya och oförutsedda problem. Särskilt om verksamheten fungerar tillfredsställande från början kan sådana risker vara ett bra skäl att avstå från mer omfattande åtgärder för att göra verksamheten effektivare. En rimlig hypotes är att det krävs andra och starkare drivkrafter än de generella kraven på effektivisering för att motivera myndigheterna att påbörja mer radikala förändringar.

Hypotesen får stöd i de fall vi har studerat. Ett gemensamt drag hos de fyra myndigheterna är att faktorer eller händelser utanför myndigheterna har haft stor betydelse för besluten att påbörja ett systematiskt arbete för att göra verksamheten mer effektiv.

I Programkontorets fall var det framför allt kritik från EU-kommissionens systemrevision år 2005 som utlöste förändringsarbetet. För den del av myndighetens verksamhet som finansieras av EU finns ett gemensamt regelverk. Revisionen upptäckte att myndighetens processer och rutiner inte levde upp till reglerna. Ungefär samtidigt genomförde Programkontoret en medarbetarundersökning. Av den framgick att många var missnöjda med den dåvarande organisationen, bland annat för att var och en bara arbetade med sina egna program utan att känna till vad kollegorna gjorde.

De två händelserna blev startskottet för en omfattande förändring av såväl arbetsformer som organisation. År 2006 fattade myndigheten beslut om att börja arbeta processbaserat. Efter hand anpassades tidsredovisningen, verksamhetsstyrningen och årsredovisningen till processerna, och den 1 juli 2011 infördes en ny organisation som bygger på myndighetens kärnprocesser.

Arbetsmiljöverket blev en enmyndighet år 2001. Mellan åren 2000 och 2005 fick myndigheten ökade anslag, vilka användes till att anställa och utbilda 100 nya inspektörer. År 2007 minskades myndighetens anslag med 30 procent. Som en följd av pris- och löneomräkningen minskade anslagen realt med 36 procent under tre år.

Åren 2007 och 2008 påbörjades ett internt arbete med att utveckla myndighetens mål och verksamhet. Hela verksamheten genomlystes. Resultatet blev en vision för verksamheten samt ett antal strategiska aktiviteter under de kommande tre åren, vilka skulle gå att följa upp.

Jämfört med början av 2000-talet har såväl myndighetens kultur som medarbetarnas sätt att arbeta förändrats kraftigt. Produktiviteten – mätt som antal inspektioner per medarbetare – ökade med drygt 40 procent mellan åren 2008 och 2011.

Migrationsverket har under flera år haft problem med långa handläggningstider. År 2007 påbörjade myndigheten ett arbete med att digitalisera migrationsärenden. Problemen belystes i en rad utredningar och olika åtgärder vidtogs utan påtagliga resultat. När den nye generaldirektören tillträdde år 2008 hade han med sig ett tydligt budskap från regeringen – handläggningstiderna skulle kortas.

Tack vare att myndigheten sökte och fick bidrag från EU:s flyktingfond kunde ett intensivt arbete påbörjas för att kartlägga och förkorta asylprocessen. Arbetet baserades i hög grad på lean-metoden, och efter ett par år slog myndigheten fast att den prövade metoden skulle vara den verksamhetsfilosofi som genomsyrade hela verksamheten. Den har sedan börjat införas successivt i alla delar av organisationen. Genom att standardisera och effektivisera processerna har handläggningstiden för ett normalt ärende minskats med upp till två tredjedelar.

För Åklagarmyndigheten är mönstret inte lika tydligt. Myndigheten började vidta olika åtgärder för att effektivisera verksamheten i mitten av 1990-talet, när verksamheten fortfarande var

organiserad i sju olika myndigheter. Bland annat infördes IT-baserade diariesystem för brottmål, vilket minskade de administrativa kostnaderna. Myndigheterna testade också olika modeller för att styra och planera verksamheten.

År 2005 bildades Åklagarmyndigheten genom att Riksåklagarens kansli slogs samman med de sex regionala åklagarmyndigheterna.

År 2007 hade myndigheten stora ärendebalanser. Regeringen höjde anslaget för år 2008, men gav samtidigt i uppdrag till Ekonomistyrningsverket att analysera och bedöma vilka förutsättningar som fanns inom Åklagarmyndigheten för en ändamålsenlig och effektiv ekonomisk och verksamhetsmässig styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket konstaterade bland annat att det fanns brister i styrningen av myndigheten samt att ansvaret och befogenheterna var splittrade.

Åklagarmyndigheten tog fasta på Ekonomistyrningsverkets synpunkter och förslag. Ett inslag är att kartlägga och beskriva myndighetens arbetsprocesser. Myndigheten bedömer att det finns goda förutsättningar att införa standardiserade processer för de olika åklagarkamrarna, vilket framför allt skulle höja verksamhetens kvalitet. För att lyckas måste förändringarna baseras på medarbetarnas engagemang och ta hänsyn till lokala förutsättningar. Att försöka införa stora förändringar genom centrala beslut skulle kunna leda till oacceptabla störningar av verksamheten. Arbetet måste därför bedrivas stegvis och långsiktigt.

Syften och mål

Enkelt uttryckt går myndigheternas strävan att effektivisera ut på att kunna utföra samma verksamhet till lägre kostnader, eller att bedriva mer eller bättre verksamhet till samma kostnader. En central fråga när myndigheterna ska genomföra olika åtgärder för att effektivisera borde vara om syftet i första hand är att öka produktiviteten (minska kostnaderna) eller förbättra kvaliteten. I bästa fall går det visserligen att minska kostnaderna och höja

kvaliteten samtidigt, men för att kunna besluta om och genomföra olika åtgärder är det viktigt att ha en uppfattning om vad de ska leda till.

De generella kraven på att myndigheterna ska arbeta effektivt ger ingen vägledning för hur de ska avväga minskade kostnader mot ökad kvalitet. Däremot tar pris- och löneomräkningen tydligt sikte på produktiviteten. I vissa fall ger regeringen tydliga signaler om vad som ska prioriteras, men utan att ange hur eller på vilket sätt. Att till exempel minska myndighetens anslag kraftigt utan att ändra uppgifterna tolkas troligen som att effektiviseringen ska inriktas på att öka produktiviteten – även om det i princip lika gärna kan handla om att sänka kvaliteten.

För att kunna formulera målen för effektiviseringsarbetet och följa upp resultaten måste myndigheterna också definiera och hitta lämpliga mått för produktivitet och kvalitet.

Att mäta produktiviteten är inte så svårt om myndighetens uppgifter är någorlunda standardiserade. Då går det att räkna antalet ärenden, beslut, besök etc. före och efter att olika åtgärder har genomförts. Men om uppgifternas svårighet eller omfattning varierar kraftigt från fall till fall så är det inte säkert att en ökad eller minskad volym säger så mycket om hur produktiviteten har utvecklats.

Hur man ska definiera och mäta kvalitet i myndigheternas verksamhet är inte självklart, eftersom kvalitet rymmer en mängd aspekter och kan betyda många olika saker. I en del fall anger regeringen tydligt på vilket sätt kvaliteten ska förbättras, till exempel att handläggningstiderna ska förkortas. Utan en sådan vägledning gäller det för myndigheten själv att välja någon eller några mätbara faktorer som den anser avspeglar de viktigaste kvalitetsaspekterna.

I de myndigheter som vi beskriver i detta kapitel har avvägningen mellan produktivitet och skilda aspekter på kvalitet hanterats på olika sätt.

För Programkontoret och Migrationsverket var det enkelt att ange syftet och målet för sina åtgärder. Kommissionens systemrevision påpekade att Programkontorets rutiner och processer inte levde upp till handbokens krav. Att höja kvaliteten så att kraven uppfylldes blev det övergripande målet när myndigheten påbörjade sitt arbete med att förändra verksamheten.

I Migrationsverkets fall angav regeringen tydligt att det var handläggningstiden som skulle bli kortare. I regleringsbrevet har regeringen preciserat målen genom att ange hur lång tid olika ärenden ska ta. För andra aspekter på kvaliteten satte myndigheten inte upp några särskilda mål, förutom att kvaliteten i själva besluten inte skulle bli sämre.

Arbetsmiljöverket fick ingen motsvarande hjälp att formulera målen när myndigheten skulle hantera det kraftigt sänkta anslaget. Den enda vägledningen från regeringen var att neddragningarna främst skulle riktas mot administrationen, och att inspektionsverksamheten skulle skyddas så långt det var möjligt.

Myndigheten valde att påbörja ett långsiktigt arbete med att se över hela verksamheten. Syftet var att formulera en vision, ange målen samt besluta om vilka medel som skulle användas för att uppnå dem. Här ingick att sätta mål för produktivitet och kvalitet, och bestämma hur de ska mätas och följas upp.

Myndigheten kom fram till att inspektion på arbetsplatser är ett effektivt verktyg för att bidra till att förbättra arbetsmiljön. Som mått för att följa upp och styra mot målet valdes andelen av arbetstiden som tillbringas på arbetsplatser, som skulle öka från 26 till 40 procent från år 2008 till 2011.

Som mått på kvaliteten användes andelen nöjda intressenter i myndighetens kundundersökningar. Till att börja med sattes målet att andelen skulle öka. Men det ändrades till att andelen skulle behållas, eftersom den redan var hög och det skulle bli orimligt dyrt att öka den ytterligare. Vid vår intervju beskrev myndighetens ledning att det krävde en hel del resonemang

innan det beslutet kunde tas. Att sträva efter ökad kvalitet är oftast den spontana och naturliga tanken, och det finns ett motstånd mot att avvika från den. Men i detta fall kom ledningen fram till att kvaliteten var tillräcklig, och resurserna i första hand skulle satsas på att öka inspektionsverksamheten.

Det finns ingen tydlig bild av hur Åklagarmyndigheten arbetar med mål för produktiviteten och kvaliteten. Regeringens allmänna önskemål är att både kvaliteten och produktiviteten ska ökas. Det har aldrig varit aktuellt att minska anslagen. Men pris- och löneomräkningen och fler ärenden gör att myndigheten måste minska kostnaderna per ärende om inte ärendebalanserna ska öka. Ett sätt att göra det är att prioritera tydligare mellan olika typer av ärenden. Dessutom har flera åtgärder vidtagits för att minska kostnaderna för administration och resor.

En stor del av effektiviseringsarbetet syftar till att engagera hela organisationen för att hitta bättre arbetsformer, samt att arbeta mer enhetligt i de olika delarna av myndigheten. Arbetet är långsiktigt och bedrivs stegvis för att undvika att störa verksamheten. Men det är svårt att mäta effekterna av olika åtgärder. Tack vare att myndigheten består av ett stort antal åklagarkammare finns möjligheten att följa upp utvecklingen genom att jämföra resultaten vid olika kammare med varandra. Det görs regelbundet och systematiskt, och orsakerna till avvikelser analyseras.

Samspelet med regeringen

Flera av de förändringar som de fyra intervjuade myndighetscheferna genomfört kan beskrivas som omfattande och i vissa fall politiskt känsliga. Ett sådant exempel är den neddragning av Arbetsmiljöverkets anslag med drygt 30 procent som beslutades år 2006 och som ledde till ett omfattande förändringsarbete i myndigheten.

Under våren 2012 fördes en diskussion i media om förekomsten av informella inslag i myndighetsstyrningen. Bakgrunden var Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) samarbete med Saudi-

arabien samt vilka instruktioner som regeringen gett till FOI i denna fråga (se t.ex. Murray, DN Debatt 15 mars 2012, Heckscher, DN Debatt 16 mars 2012 samt Sjöberg, Dagens Arena 12 april 2012).

Diskussionen har handlat om i vilken utsträckning informell styrning förekommer när det gäller att ta ansvar för vad som kan beskrivas som obekväma beslut i myndigheternas verksamhet. Huvudfrågan kan sammanfattas i följande frågeställning: låter myndighetschefer sig styras informellt eller kräver dessa att regeringen formulerar formella skriftliga beställningar i regleringsbrev eller särskilda uppdrag?

Våra intervjuer visar att det i dessa fall har funnits en tydlig rågång mellan politik och förvaltning när det gäller att effektivisera verksamheten. Regeringen sätter ramarna i form av uppdrag och anslag och myndigheterna har att utforma verksamheten utifrån detta.

Merparten av de myndighetsföreträdare vi intervjuat anser sig inte ha fått instruktioner utöver det som framgått av regleringsbrev eller i särskilda uppdrag. I den mån mer informell styrning förekommit har den varit övergripande och mer av karaktären råd på vägen än uttalade beställningar. Till exempel nämner en av de intervjuade myndighetscheferna att han fått medskicket att freda kärnverksamheten och dra ner på administrationen när myndigheten stod inför omfattande verksamhetsförändringar.

Rågången mellan politik och administration tycks uppskattas av myndighetsföreträdarna. Flera av de intervjuade myndighetscheferna säger att de föredrar en delegerad ordning där regeringen sätter upp mål och myndigheten tar ansvar för att uppfylla dem. Effektiviseringsarbete är inget undantag i det avseendet.

Däremot framhåller några av de intervjuade myndighetscheferna betydelsen av att känna stöd från uppdragsgivaren när myndigheten genomför sådana förändringsprocesser. Nu uppfattar de myndighetsföreträdare vi intervjuat att de haft ett sådant

stöd, men att stödet inte tar sig uttryck i aktiv och konkret feedback. Tvärtom så framhåller flera av dem att effektiviseringsfrågor är underordnade i myndighetsdialogerna.

Uttryck som ”hälsan tiger still” och ”det kvittot får man aldrig” återkommer i våra intervjuer när det gäller frågan om hur regeringen återkopplar till myndigheterna om deras effektiviseringsarbete. Att få nya eller utökade uppdrag tolkas däremot som ett kvitto på att myndigheterna bedriver verksamheten effektivt, och ses i några fall som en belöning för väl utfört förändringsarbete.

Metoder, modeller och externt stöd

Som framgått har de fyra myndigheterna genomfört omfattande förändringar i sina organisationer med det uttalade syftet att utveckla och effektivisera verksamheten. Arbetsmiljöverket och Programkontoret har genomfört dessa förändringar genom ett egeninitierat utvecklingsarbete med begränsad inblandning av externa konsulter. När det gäller Migrationsverket och Åklagarmyndigheten har förändringsarbetet genomförts med betydande konsultstöd. Detta gäller inte minst Migrationsverkets arbete med att införa ett lean-baserat arbetssätt.

Migrationsverkets arbete finansierades till stor del av externa medel från EU:s flyktingfond, som kom att användas för att engagera en konsultfirma som specialiserat sig på lean management. Åklagarmyndigheten har nyligen påbörjat ett arbete med att införa lean i delar verksamheten. Bakgrunden till detta var dels att det enligt myndighetsledningen fanns goda erfarenheter av lean i andra myndigheter samt att en konsultfirma hade tillgänglig kapacitet att göra en diagnos av handläggningsarbetet i två åklagarkammare. Slutsatsen av dessa diagnoser var att det fanns en effektiviseringspotential i verksamheten. Konsulten bedömde att lean skulle kunna vara ett passande angreppssätt för att effektivisera verksamheten.

Vad är lean?

Begreppet "lean production" myntades år 1988 och kom att populariseras i boken *The Machine that Changed the World* från år 1990. Från början hämtades idéerna från tillverkningsindustrin, men idag har konceptet spridit sig till andra sammanhang inklusive den offentliga sektorn. Till exempel visar studier att hälften av kommunerna i Danmark har prövat lean i någon form. (Innovationsrådet har låtit göra en översikt av den forskning som finns om hur lean används inom den offentliga sektorn. Se *Lean i kommun och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*, Innovationsrådet 2012.)

Trots den omfattande användningen av lean-inspirerat förändringsarbete saknas det en entydig definition av vad lean innebär. Forskare och konsulter använder olika definitioner av lean-konceptet. Flera beskrivningar går dock ut på att det är en filosofi med ett antal återkommande verktyg. Till dem hör bland annat behovsstyrd produktion (även kallat just in time), olika former av interna och externa produktionssignaleringsystem och ställtidsreduktion. Vidare framhålls standardisering, processkartläggningar i syfte att reducera resursslöseri som viktiga delar i lean-filosofin.

Om Migrationsverkets effektiviseringsarbete kan beskrivas som en övergripande och planerad förändring så har Åklagarmyndigheten arbetat stegvis och använt erfarenheterna från tidigare förändringsarbete i myndigheten.

Åklagarmyndigheten beskriver hur myndigheten under den gångna tjuugoårsperioden prövat olika typer av verksamhets- och effektivitetsförbättrande modeller. Ofta har dessa inte varit anpassade till myndighetens verksamhet och därför övergivits efter hand. Som exempel nämns att delar av myndigheten använt sig av den modell som kallas Common Assessment Framework (CAF).

CAF är en självvärderingmodell, utvecklad av European Institute of Public Administration (EIPA) och kan sägas vara en översättning av Total Quality Management (TQM) för offentliga organisationer. TQM innebär ett konsekvent förbättringsarbete i hela organisationen med fokus på att alla processer ska förbättras med hjälp av olika verktyg och engagerade medarbetare. Åklagarmyndigheten har sedan tidigare även arbetat med en modell som byggde på balanced scorecard.

Åklagarmyndigheten menar att den prövande och stegvisa förändring som tillämpats delvis har motiverats av att myndighetens verksamhet måste fungera dygnet runt under 365 dagar om året. Därför bedömer myndigheten att den inte har möjlighet att genomföra övergripande organisationsförändringar som riskerar att störa eller försvåra verksamheten. I stället har myndigheten valt att testa olika effektivitets- och kvalitetsförbättrande modeller på enskilda åklagarkammare och därefter utvärdera resultaten. På så sätt får myndigheten en indikation på vilka modeller som i ett senare skede skulle kunna användas i större skala vid myndigheten.

Det saknas en klar och entydig definition av begreppet lean. Vi kan konstatera att detta också gäller hur de fyra intervjuade myndigheterna tolkat innebörden av metoden. Åklagarmyndigheten framhåller fokuseringen på effektiva processer som en viktig del i sitt effektiviseringsarbete. Men än viktigare är att medarbetarna engageras i förändringsarbetet. Detta uppfattar myndigheten som kärnan i lean-konceptet.

Både Arbetsmiljöverket och Programkontoret har genomfört förändringar som har flera likheter med grundtankarna i lean. I de båda fallen har förändringsarbetet utgått från kartläggningar av processerna, med den uttalade ambitionen att finna mer effektiva sätt att utföra myndighetens uppdrag genom att fokusera på effektiva kärnprocesser och minimera ställtider.

Ingen av de båda myndigheterna beskriver dock detta förändringsarbete som lean. I Arbetsmiljöverkets fall handlade det till och med om att aktivt avstå från att använda uttrycket som

benämning på det förändringsarbete som myndigheten genomförde. Myndigheten framhåller också att den har valt att inte snegla för mycket på hur andra myndigheter har arbetat med liknande förändringsarbete, utan fokuserat på den egna verksamhetens förutsättningar och utmaningar.

En möjlig tolkning av detta är att förändringskonceptet lean i stor utsträckning handlar om sådant förändringsarbete som myndigheter genomför och har genomfört under en lång tid. Det handlar bland annat om att kartlägga arbetsprocesser och försöka effektivisera dessa genom att skapa fungerande flöden i organisationen.

Möjligen är det en tillfällighet, men vi kan konstatera att de myndigheter som beskriver sitt förändringsarbete som lean också är de som tagit stöd från konsulter som specialiserat sig på att införa metoden i organisationer. En möjlig slutsats är därmed att det unika i lean inte är de instrument som använts utan snare den etikett som framförallt konsultfirmor väljer för att marknadsföra denna organisationsfilosofi.

Uppföljning och resultat

Alla myndigheter som vi har intervjuat har följt upp resultaten av sina åtgärder. I första hand riktas uppföljningen mot de uttalade målen. Programkontoret konstaterar att myndigheten numera lever upp till kvalitetskraven i EU:s handbok, och har betat av merparten av de äldre ärenden där kraven inte uppfylldes.

Arbetsmiljöverket nådde inte riktigt upp till målet för den andel av arbetstiden som används för inspektioner, men andelen ökade från 26 till 36 procent mellan åren 2008 och 2011. Mätt som antalet inspektioner per medarbetare förbättrades produktiviteten med drygt 40 procent.

Migrationsverket har minskat handläggningstiderna med två tredjedelar för de typer av ärenden som har stått i fokus för

förändringsarbetet. Såväl målen i regleringsbrevet som det interna målet för normalt komplicerade ärenden har uppnåtts.

Någon motsvarande bedömning för Åklagarmyndigheten går inte att göra eftersom målen inte är tydligt formulerade. Enligt den löpande uppföljningen går dock utvecklingen åt rätt håll. Myndigheten inför successivt bättre och mer enhetliga arbetsmetoder. Eftersom antalet ärenden har ökat samtidigt som anslaget varit i stort sett oförändrat bedömer myndigheten att produktiviteten har förbättrats.

Utöver de här resultaten har myndigheternas systematiska arbete med förändringar fått en del indirekta effekter som är svåra att följa upp på ett kvantitativt sätt.

Programkontorets nya arbetssätt och organisation har lett till att myndigheten har blivit mindre sårbar och bättre på att hantera arbetstoppar. Tack vare de gemensamma och standardiserade processerna kan alla medarbetarna i stort sett arbeta med samtliga program. Och trots att förändringarna var tydligt inriktade på att komma till rätta med brister i kvaliteten bedömer myndigheten att också produktiviteten har blivit bättre. Myndigheten har arbetat aktivt för att ta över ytterligare program på utbildningsområdet, vilket de också har fått göra. Men anslaget har inte ökat i samma omfattning som arbetsuppgifterna, vilket är en indikation på att produktiviteten har ökat.

Också i Arbetsmiljöverket har arbetet med att se över sina mål och medel bidragit till förändringar. Myndighetens kultur har förändrats från rådgivande till tillsyn.

En sådan förändring tar tid att åstadkomma men går snabbt att rasera, och myndigheten är noga med att hålla fast vid och slå vakt om den nya rollen. Också medarbetarnas sätt att arbeta har förändrats kraftigt, och nu använder alla i stort sett samma verktyg.

Migrationsverket bedömde att de kortare handläggningstiderna skulle få en tydlig effekt på myndighetens kostnader, även om

det inte formulerades som ett mål. Med snabbare handläggning borde tiden som de sökande tillbringar på förläggningar minska, och därmed kostnaderna. Men hittills har inte effektiviseringsarbetet och de kortare handläggningstiderna resulterat i minskade kostnader. Orsaken är, enligt Migrationsverket, att processen stannar upp av skäl som myndigheten inte råder över. Många bor kvar i förläggningarna trots att de har fått beslut om att stanna eller ska avvisas. Bland annat tar det lång tid för migrationsdomstolarna att fatta beslut, för polisen att avvisa dem som har fått avslag och för Arbetsförmedlingen att försöka ordna med arbete och bostäder.

När det gäller målet att behålla kvaliteten i själva besluten konstaterar Migrationsverket att andelen beslut om avslag som överklagas eller ändras av migrationsdomstolarna inte har ökat. Det är ett grovt mått, men kan betraktas som en indikation på att målet har uppfyllts. Någon motsvarande indikator finns inte för kvaliteten i besluten om bifall, eftersom de inte överklagas. Myndigheten har därför själv börjat följa upp kvaliteten i sådana beslut.

Migrationsverkets stora satsning på att introducera lean i vissa verksamheter har delvis skett på bekostnad av andra, där handläggningstiderna har ökat i en del fall. Att komma till rätta med alla handläggningstider och med ett genomslag i form av minskade kostnader är nästa stora utmaning för myndigheten.

Det är inte oväntat om så omfattande förändringar som de här myndigheterna har genomfört leder till vissa störningar av verksamheten samt missnöje och stress bland medarbetarna. Att undvika det har varit ett viktigt skäl för att Åklagarmyndigheten har valt att gå försiktigt fram i förändringsarbetet. I de andra myndigheterna har ledningarna lagt ned tid på att informera om och diskutera förändringarna med medarbetarna för att förankra åtgärderna och öka acceptansen. I stort sett verkar det ha lyckats, och medarbetarna tycks i stort sett nöjda med de nya sätten att arbeta.

En ytterligare indirekt effekt som flera av myndigheterna vittnar om är den uppmärksamhet som regeringen och andra myndigheter har visat för myndigheternas förändringsarbete. Det positiva intresset utifrån bidrar till stämningen hos medarbetarna och fungerar som värdefull återkoppling för myndigheternas ledningar. Inte minst gäller det Migrationsverket som ofta presenterar sitt arbete och sina resultat i offentliga sammanhang.

Några avslutande reflektioner

Här har vi beskrivit några exempel på myndigheter som har bedrivit ett systematiskt och omfattande arbete för att öka verksamhetens effektivitet. I samtliga fall har det lett till ganska omfattande förändringar. Myndigheterna har i olika grad formulerat om sina mål och visioner, ändrat sina organisationer och sett över ansvarsfördelningen, infört nya rutiner samt sätt att arbeta och följa upp resultaten, vidtagit åtgärder för att fånga upp idéer och goda erfarenheter från medarbetarna, engagerat hela organisationen att delta i utvecklingsarbetet etc.

Gemensamt för de aktuella myndigheterna är att det var något förhållande utanför myndigheten som blev startskottet för att påbörja arbetet, och som fungerade som en viktig drivkraft för att genomföra det.

Vi betonar än en gång att det inte går att dra några generella slutsatser av erfarenheterna från den här särskilt utvalda lilla gruppen av myndigheter. Men det hindrar oss inte från att reflektera något runt ett par frågor som berör förutsättningarna för myndigheters effektiviserings- och utvecklingsarbete i allmänhet. Det gäller myndigheternas drivkrafter för att påbörja den här typen av arbete och orsakerna till att det i de här fallen blev så omfattande.

Behövs kriser som startskott?

Behövs det någon form av kriser eller andra omständigheter utanför myndigheterna för att de ska påbörja ett systematiskt arbete för att effektivisera verksamheten? I de fall vi har beskrivit fanns det så vitt vi kan se inget som hade hindrat myn-

digheternas ledningar från att vidta exakt de här åtgärderna inom ramen för sitt generella uppdrag att utveckla verksamheten och förbättra effektiviteten. Förutsättningarna borde åtminstone inte ha varit sämre om de hade kunnat bedriva arbetet utan kniven mot strupen för att lösa ett akut och uppmärksammat problem.

Vi kan förstås inte utesluta att de här myndigheterna hade gjort samma sak oavsett omständigheterna, men de har själva pekat på att de särskilda händelserna hade stor betydelse för att de skulle påbörja arbetet. Att den här typen av yttre faktorer spelar in har nog till stor del att göra med att det alltid finns en risk med att påbörja stora förändringar. Sannolikt går det att åstadkomma påtagliga förbättringar i alla organisationer, men så länge verksamheten fungerar någorlunda väl så finns det inga starka skäl att vidta radikala förändringar. Det finns inga garantier för att lyckas, och varje förändring innebär någon form av kostnader och skapar stress i organisationen. I värsta fall blir effekten bortkastade pengar, störningar i verksamheten och irriterad personal, men utan att verksamhetens resultat förbättras märkbart.

Om det stämmer så behöver en kris inte bara betraktas som en ovälkommen störning. Förutsatt att den inte är alltför dramatisk kan den i bästa fall bidra till att skapa ett gynnsamt klimat för förändringar. Den fungerar som en tydlig signal till hela organisationen om att något måste göras. Det skapar beredskap och ökad acceptans mot åtgärder som i vanliga fall bara skulle uppfattas som störande och obekväma. Om ledningen för organisationen kan formulera och förankra förnuftiga och tydliga mål samt genomföra de åtgärder som krävs på ett långsiktigt, tydligt och uthålligt sätt kan krisen vändas till en framgångsrik utveckling.

Varför så omfattande?

En annan fråga är om det var rena tillfälligheter som fick de här myndigheterna att genomföra så omfattande åtgärder, eller om

det fanns några särskilda orsaker som påverkade besluten att göra det.

Det går inte att säga vad resultaten hade blivit om myndigheterna hade tacklat de uttalade problemen på ett annat sätt. Kanske hade det räckt med betydligt mer begränsade åtgärder för att komma åt dem. Vårt samlade intryck är att myndigheterna har gått längre och genomfört större förändringar än vad som hade varit nödvändigt för att komma till rätta med de konkreta problemen. Men enligt myndigheternas egna bedömningar var det värt mödan. Med sitt systematiska arbete har de inte bara löst de akuta problemen, utan tagit vara på flera möjligheter att utveckla och effektivisera verksamheten och organisationerna.

Det finns ingen brist på tänkbara förklaringar till varför myndigheterna har genomfört så omfattande åtgärder. Det skulle till exempel kunna handla om att myndigheterna har använt någon av de generella modeller som finns för att förändra och utveckla organisationer, eller tagit hjälp av konsulter som tillämpar vissa metoder. Men så har det inte varit. Visserligen går det att känna igen olika delar av lean-filosofin i samtliga fall, men oftast har myndigheterna inte haft metoden som uttalad utgångspunkt när de har planerat och genomfört sina åtgärder. Och visserligen har alla tagit hjälp av konsulter, men inte på samma sätt och i flera fall bara till mycket avgränsade insatser.

En annan gemensam nämnare skulle kunna vara att myndigheterna har fått särskilda resurser för att genomföra olika åtgärder. Men det gällde bara i ett av fallen. Och där påverkade de extra resurserna inte inriktningen utan bara takten på åtgärderna.

Ytterligare en möjlig orsak skulle kunna vara att regeringen har styrt arbetet i en bestämd riktning med hjälp av detaljerade mål och krav på omfattande uppföljningar. Men här är det samlade intrycket snarast det motsatta. I de fall där regeringen har angett särskilda mål för effektiviseringsarbetet så har de varit få, enkla och tydliga. Den har i stort sett avstått helt från att ge anvisningar om hur myndigheterna skulle göra för att uppnå dem.

Däremot har regeringen visat intresse för utvecklingen inom ramen för sin reguljära dialog med myndigheternas ledningar, vilket har fungerat som en positiv återkoppling och ett stöd för arbetet.

Några av de intervjuade myndigheterna efterlyser dock än tydligare och konkret återkoppling från regeringen. I brist på sådan återkoppling tolkas nya uppdrag som ett kvitto på framgångsrikt förändringsarbete. Att målen har varit få men tydliga har troligen underlättat för myndigheterna. De har varit enkla att kommunicera i organisationen och skapat ett tydligt fokus för arbetet. Dessutom har det varit relativt lätt att följa upp resultaten i förhållande till målen.

5 Politics, administration and performance: A continuing search but no one best way?

Introduction

I have been tasked with the following question: how do relations between politics and administration shift when performance-improving reforms are introduced? As always, there is more than one way of interpreting the question, and of trying to answer. There are also strong normative aspects – for example, who *should* lead performance reforms, politicians or administrators? I will address this complexity by offering a number of different perspectives on performance management, and by making copious references to relevant work by scholars in many countries. Thus, for example, I will look at what we know of past performance-oriented reforms; at why a particular reform may work well in one context but not in another; at how relations between politicians and administrators have been shifting over the past few decades, and at what impacts current conditions of austerity may be having on these key relationships. Throughout I will also be emphasizing a paradox – that we have a huge literature on these issues, and yet this mountain of words leaves us without any clear or sure general answer. I attempt to show why generalisations are so difficult, and what kind of answers we may be able to develop once we abandon the perennially seductive idea that there is, if only we can find it, 'one best way'.

Clearing the conceptual ground

Before we can begin our analysis there is a need to define some of our key terms. In particular, we need to be clear what we mean by politician, administrator and performance. The paper focuses mainly on *executive politicians* – ministers and others who wield executive authority. Among all the various types of

public servant it focuses principally upon *senior advisers to executive politicians, and on top managers* (e.g. chief executives of operating agencies). It recognises, however, that, even if some very common features of political behaviour can be recognised across many countries, the detailed expectation of political roles vary a good deal from one state to another. Thus the role of a minister in a powerful, centralized, one party government like the UK's is different from that in a relatively weak, multi-party government such as has prevailed recently at the federal level in Belgium – as, indeed, it is also different from the role of a minister in one of Denmark's typical minority coalitions, or in a short-lived government in Latvia or Romania (Bekke et al, 1996; Hecló, 1978; Hood and Lodge, 2006; Kettl et al, 2004; Peters, 2006; Peters and Pierre, 2004; Pollitt, 2009; Schröter, 2004). The implication, of course, is that what politicians will seek and require from their senior civil servants will also differ. Just as there is no standard legal definition of a civil servant that fits all countries – or even all western European countries – neither is there a common set of normative expectations about what the relationships should be between civil servants and political power. This 'public service bargain' (PSB) between the political power and the bureaucratic power varies a great deal from one country to another (Hood and Lodge, 2006). One basic distinction is between those systems in which civil servants is primarily regarded as 'trustees' of the public interest, guardians and representatives of the state, and those other systems where civil servants are primarily regarded as 'agents' of their political masters. Therefore, when asking what effects performance- or austerity-driven reforms are likely to have on relations between politicians and administrators we have to recognise that the starting point for these relations looks very different in different countries.

Next, we come to *performance*. Here lie some crucial conceptual distinctions. *Performance* is a loose and very general term that has been used with an endless variety of specific meanings. It has been deployed to encompass, *inter*

alia, economy, efficiency, effectiveness, equity, quality, accountability, transparency and responsiveness. In the context of this paper we need to focus on some more specific elements

Economising (making *economies*) is quite different from increasing efficiency (and wholly different from improving service quality). In essence, *economies* are reductions in inputs while *efficiencies* are improvements in the *ratio* between inputs and outputs (where outputs are what the organization delivers to society, such as grants, licenses, monetary benefits, education or healthcare treatments). Increasing efficiency may therefore even sometimes entail an *increase* in inputs – if that produces a proportionately *larger* increase in outputs. *Effectiveness* is different again, usually meaning the degree to which the objectives of a policy or programme are in fact achieved – so this concerns impacts on the outside world beyond the organization itself – real outcomes (Pollitt and Dan, 2011). Economy, efficiency and effectiveness are mutually independent – an increase or decrease in one by no means automatically leads to an increase or decrease in the others, in fact it is not unusual for them to move in opposite directions. In this paper I will take ‘performance’ to mean all three: economy, efficiency and effectiveness – the famous ‘3Es’ – but I will not spend much time looking at other dimensions (e.g. equity, quality) which have, by some, been included within the concept of performance.

Performance improvements in the past

The literature on performance improvements is vast. I can do no more here than provide a brief overview of selected – and I hope significant – recent studies. One immediate problem is that, while there is a mountain of studies of performance management and measurement, there is only a molehill of studies of the effects these processes have on the administrator/politician interface.

Several recent research projects across Europe have shown that hard evidence for large scale performance improvements has

often been thin. One database of more than 500 studies of NPM reforms across the EU indicates performance improvements in only 40–60 % of cases, and actual deteriorations in a significant minority – see Table 1 below.

Type of impact	Entries (n)	Improved	Worse	Unchanged
Outcomes	57	44 %	23 %	33 %
Outputs	163	53 %	20 %	27 %
Processes/activities	639	58 %	19 %	23 %

Table 1: Database entries for NPM reform impacts (source: Pollitt and Dan, 2011).

Note: Studies may contain (and in some cases have contained) more than one entry for processes/activities, outputs or outcomes or any combination of these. Therefore an entry is not the same as a study. At the point at which this Table was composed the database contained 518 studies, comprising 68 % academic studies and 32 % official studies of one kind or another, plus management consultancy reports and studies by civil society organizations. For full details see Pollitt and Dan, 2011, on www.cocops.eu

Outcomes, of course, are crucial to effectiveness (see discussion in previous section). Outputs are one half of the efficiency equation (we would need to be able to measure changes in outputs against changes in inputs to ascertain efficiency, but in most of these studies that is not possible). Changes in processes/activities are internal reforms which may, or may not, lead to changes in inputs and outputs, and therefore, ultimately, to changes in efficiency and effectiveness. Note that this database relates only to NPM-type reforms, so it is always possible that other types of reform may be more regularly successful and predictable. ‘Performance’ was, however, at the heart of the NPM approach.

Another recent study has shown that, looking across 18 EU states, contracting out does not seem to be positively associated with long term savings. It found that ‘outsourcing was not associated with a reduction in the public sector size as regards expenditure and employment, either in the short or long term’

(Alonso et al, 2011, pp27–28). Unfortunately, this study was based on aggregate data which did not permit much causal analysis. The authors speculated that the result might be due to high transaction and co-ordination costs. This study was also unable to comment one way or the other on possible efficiency gains, but we will come to those in a moment.

If we turn to the conclusions of a major, 30 country study of agencification the message is similarly cautious (Verhoest et al, 2012). After large surveys in 30 countries, backed up by interviews and documentary analysis the authors came to the conclusion that:

‘[A]ctual research into agency performance is scarce and empirical evidence of such effects is still inconclusive... Also, based on our research, there is no indication that autonomy automatically leads to good performance; there are many different factors that play an important role’ (Van Thiel et al, 2012, p430).

Next, we might mention the findings of a statistical analysis by Andrews (2011) of claims that competition-oriented management reforms had improved efficiency. Reviewing the available quantitative studies, he found roughly equal chances of positive effects and no measurable effect at all, although the chances of negative effects were considerably smaller than either positive or no change.

Finally, we take note of some UK studies, focused on the economies and the efficiency gains that were supposed to have accrued from the famous efficiency drives under the premierships of Thatcher, Major and Blair. Careful scholarship, working with the official statistics, indicates that Thatcher’s economies were far less impressive than is popularly supposed (Dunsire and Hood, 1989) and that the efficiency gains inside particular departments under successive governments were sometimes non-existent (e.g. Dunleavy and Carrera, 2011). The running costs of UK civil departments actually rose 1980–2000. It is true that, over the same period, Total Managed Expenditure

(programme spending) increased enormously, but even relative to these expenditures, total running costs only fell by roughly 1 % (Hood and Dixon, 2012).

Several studies of ‘post NPM’ style reforms, including major IT schemes, have also found that gains are absent or hard to detect. For example, a recent National Audit Office analysis of the post-NPM programme for efficiency savings through ‘joined-up’ shared service centres found that the planned savings of £159M had actually turned into a net increase of £255M (National Audit Office 2012; see also <http://whitehallwatch.org/2012/03/07>), and an earlier study by Dunleavy et al (2006) identified many failures with government IT schemes in several countries.

On the other hand, some detailed statistical studies of the UK performance target regimes in healthcare and education 1997–2007 have shown that they had very significant effects in improving targeted performance (e.g. Kelman and Friedman, 2009; Propper et al, 2008; Wilson and Piebalga, 2008). However, these gains were made under very specific conditions, which would be hard to reproduce in many other countries. A powerful, majoritarian central executive was able to impose strong and detailed target regimes on health and education (and other) authorities throughout the country, to publicize successes and failures, and often to punish failure quite severely (Barber, 2007; Pollitt and Bouckaert, 2009; Pollitt et al, 2010)

Overall, therefore, we have a great deal of information about past performance improvement schemes (including some very successful ones) but it is hard to distill any general rules of best practice that will travel easily from one context to another. What is quite clear, however, is that the evidence for large scale success using NPM-type mechanisms (contracting out, agencies, performance-related pay, performance targets) is rather weak – even in those countries where the conditions for NPM seemed to be most favourable. Furthermore, the emerging

picture for post-NPM-type reforms is by no means automatically better.

The existing literature does not indicate that the introduction of performance management systems has usually had major consequences for relations between politicians and administrators, largely, perhaps, because this has not been a focus for most of these studies. In some countries the autonomization of tasks into arms-length agencies has led to anxieties about the loss of political steering capacity (Verhoest et al, 2012) , but in general the evidence – from many countries – calls into question whether most politicians have really taken much systematic interest in the new flows of performance information (Johnson and Talbot, 2007; Pollitt, 2006). What there is much clearer evidence for, however, is that the introduction of performance management systems has a variety of effects on the relations between different parts of the public service – especially between operational staff and professional service deliverers on the one hand and central units responsible for setting targets and assessing their achievements on the other (Barber, 2007; Pollitt et al, 2010).

The importance of context

The preceding brief review of the literature makes it obvious that any serious analysis of the likely effects of performance management will have to take into account a number of contextual factors. It is not a question of whether performance targets, or performance budgeting, or whatever, *work*, rather it is a question of in what *contexts* do they prove more or less effective (Pawson and Tilley, 1997; Pawson, 2002). But what are the contextual factors that should be taken into account?

The meta analysis of studies of European NPM reforms referred to earlier gives some clues (Pollitt and Dan, 2011). It picks out a number of contextual features which are reported in a wide range of studies. These are summarized in Table 2 (see annex at end of paper). These features are very various. Some – such as cultural features or basic patterns of political institutions – are

usually deeply embedded in a particular national or sectoral system. Realistically, they cannot be changed in weeks or even months – reformers have to manage them and live with them. On the other hand, they are predictable – anyone with local knowledge and experience can anticipate when and how they will be encountered. Other contextual factors are far less predictable, but may also have shorter-term effects – such as accidents or scandals, or particular election results. There may also be significant short-term effects from the rise or fall of particular individual leaders. Somewhere between these two sets of factors lie important medium gauge factors such as administrative capacity – this can be changed by vigorous recruitment and training reforms, but tangible results are likely to take a year or more to accrue.

In short, influential contextual factors can be long term or quite sudden, and they can be cultural, institutional, political, technical or having to do with individual agents (charismatic leaders, scandals, etc). Therefore many of these can be foreseen or predicted, but some cannot.

Performance improvements in the new age of austerity

In many EU states the current dominant imperative is to reduce public spending. Economy is paramount. However, undiluted economy, on its own, is not a popular programme, either for the general public (a future of unending service reductions) or for public servants themselves (the majority of whom work in delivery tasks). Politicians in most countries have therefore been keen to ‘sugar the pill’ by insisting that money-saving reforms can be crafted in ways that will nevertheless preserve or even improve service quality, efficiency and effectiveness. Much stress is being placed on new ways of working and on ‘innovation’. This is a difficult argument to balance (and to evaluate). On the one hand new ways of working are undoubtedly part of the solution, and one of the main hopes for performance improvement under conditions of austerity. But on

the other it is easy to exaggerate the extent to which we understand innovation and can channel or manage it (Bekkers et al, 2011; Edgerton, 2007). Furthermore, it may be that even with considerable innovation, the sheer scale of required expenditure reductions is so great that innovation will not entirely offset the need for service cuts.

To be optimistic, there are past cases where national governments *were* able to achieve major spending reductions which were politically difficult, but not disastrous (e.g. Canada, Netherlands, Sweden). There seem to be a number of ingredients here, including creating public understanding of the nature of the problem, the skillful advancement of arguments for burden-sharing, and the holding-out of some longer term vision of a return to less austere times, plus, of course political courage (Posner and Blöndal, 2012). There also seems to be evidence that political fragmentation, the repeated postponement of ‘pain’ and a failure to engage the broad public in the debate (so as to try to disguise and obscure the extent of the necessary cuts), tend to lead to public policy disasters and a loss of government legitimacy. There may also be a danger that, as incremental reductions of service quality occur, performance measurement systems may be dismantled or weakened by either staff and/or politicians, so that unwelcome results are obscured, not recorded or not published. In the UK, for example, alongside deep cuts in public expenditure some Conservative politicians have spoken of the need to be free of heavy bureaucratic measurements systems, and have applauded the idea of a ‘bonfire of targets’.

Politicians and administrators – already on the move

The great pressures that erupted with the global financial meltdown of 2007-8 did not impact on a static set of relationships between politicians and administrators. As many analysts have recognized, political roles have been changing for decades now. In particular, increasing electoral volatility, declining perceived legitimacy and a transformation of the

nature and intensity of media scrutiny of politicians have made their jobs more difficult than they used to be in the immediate post war period. Second, what civil servants are *expected* to be has changed and continues to change. At least two internationally quite widespread trends can be noted. However, the patterns are complex, and there is no one best way or one single point towards which all national systems are converging.

The first of trend has been *the changing nature of executive politics*, and, in particular, its increased volatility. Executive politicians in many countries face a situation in which mass voter party loyalty has declined ('party dealignment') while media scrutiny of their day-to-day decisions (and non-decisions) has increased in both volume and aggression. At the same time the old 'gentlemen's club' style of politics has given way to populist smears and personal attacks (Kettl et al, 2004, Obama, 2007, pp9–11). So executive politicians can rely less on loyal followers to vote for them come what may *and* they simultaneously experience a daily inquisition from a hydra-headed media which demands transparency but shows them little respect. No wonder they want more media-savvy protection and more politically-tuned, instantly available advice (for a good flavour, see BBC 2007a and b)

A widely-spread (though not universal) perception by politicians is that the traditional career civil servant is somewhat unlikely to satisfy this particular need. The career bureaucrat is often stereotyped as slow-moving and more concerned with procedural rectitude than with the minister's television interview later this evening. "The capacity of the Civil Service, to deal with the pressures of modern government, is much less than it needs to be" (Charles Clarke, senior cabinet minister in the Blair administration, BBC 2007b). Politicians therefore turn to a range of other providers – to public relations experts, loyalists from party think tanks, political enforcers, management consultants, even film stars or TV journalists. And once this begins there is a kind of snowball effect – other parties or other governments notice and think 'well, maybe we should

do that too'. Sociologists and public administration scholars call this 'isomorphism' or 'convergence' (Pollitt, 2002). Soon having more political advisers becomes the 'modern thing to do'.

The formal, legal status of these newcomers – the political advisers and public relations experts – varies from one system to another. In the UK, for example, they are often officially designated as civil servants. But both they and the permanent civil servants know that they are different – their loyalties, their incentives and the basis of their authority all mark them out from the traditional career civil servant. In other systems they are located in politicians' personal *cabinets* – as in the French government or the European Commission. In the USA they form a 'government of strangers' perched on top of the career civil service like the icing on the cake (Hecl, 1977). Note, however, that in all these cases they are political *advisers* and *analysts* and sometimes *enforcers*, not elected political representatives. They are public servants who have political skills and who are part of the political process, but they are not, themselves politicians. We cannot vote them out, so we need other rules for controlling their conduct.

The second trend – which often occurs in parallel – is that there is an increased stress on the need for management skills and attitudes. Senior civil servants are expected to become professional managers, capable of driving through change and stimulating innovation. These expectations are backed up not just by new training, but also by new recruitment and promotion criteria, changes in tenure, competency schemes, performance related pay, appraisal systems and all the paraphernalia of modern management (Pollitt and Bouckaert, 2011, pp87–96). Often a greater emphasis is put on extrinsic rewards – pay and promotion will go to those who hit their targets and most closely and visibly fulfill the minister's requirements. [The 2007 return of performance related pay in the US federal departments of Homeland Security and Defence appears to mark the triumph of hope over experience, since PRP schemes

have very seldom achieved clear success, either in the US or any other public sector – see Perry et al, 2009]

Much of this new apparatus is probably useful, and even overdue. Some of it, however, creates a further confusion or tension for senior civil servants. As Moynihan argues, the extrinsic-rewards model:

‘also damages public service motivation in two ways: (1) through a selection effect, by attracting and retaining those with primarily extrinsic motivations; and (2) through an incentive effect, by crowding out intrinsic motivations’ (Moynihan, 2008, p248)

Furthermore this change, like the first one, is subject to the amplifying effects of international fashion/isomorphism.

There is a connection between the two trends, and it is a contradictory one. It is that, to some extent at least, politicians’ desire for more loyal political protection and partisan advice is provoked by the growth of managerialism (Peters and Pierre, 2004). NPM-style changes have, in a number of countries, led to a proliferation of decentralized or contracted-out services run by professional managers who enjoy a degree of autonomy from the political process (Verhoest et al, 2012). This has reduced the range of ‘levers’ which executive politicians can pull, and ‘politicization...was one of the more important of the strategies adopted to achieve that end of control’ (Peters and Pierre, 2004, p284).

Thus several things come about – either gradually or suddenly. First, a politicized wedge is driven between the career civil service and the political executive (or, in already-politicized regimes such as the USA or Italy, or Germany, the existing wedge gets bigger – Derlien, 2004; Peters, 2004; Ongaro, 2009). Second, a cadre that was previously focused on giving policy or legal advice now finds itself expected to *manage*. All of which suggests to senior civil servants that the terms of their previous understanding with ministers – their ‘bargain’ – are

shifting (Hood and Lodge, 2006). What had been largely taken for granted is now a source of uncertainty, and up for re-negotiation.

Of course these several developments are not the *only* problems, and neither are these problems present to the same degree in each and every country. There are also some very practical issues around pay and image (see, e.g. Rimington, 2009). Yet politicization plus managerialism do seem to be major factors in unsettling relations between politicians and senior career civil servants in a number of countries. To some extent they push civil servants in opposite directions. On the one hand they are expected to become responsive agents, quickly and sensitively assisting the minister through the swiftly changing political tides. On the other, they are asked to be professional executive managers, applying modern techniques in a systematic and expert way, in order to get the optimal performance out of public sector organizations. Further, major problems can easily arise when civil servants are asked to behave in more entrepreneurial or innovatory ways but the political framework within which these new behaviours are to take place has not been clearly defined and firmly settled (for a vivid early example, see Lewis, 1997).

The current era of austerity: impacts of on the relationships between politicians and administrators

In the current crisis different EU states have started from different positions, in several important respects:

-
- Type of political system
 - Nature of Public Service Bargain (PSB) between executive politicians and top public servants
 - Make-up of the national economy (e.g. the finance sector and the housing sector are both proportionately large in the UK)
 - Level of stress in public finances
-

Perceived legitimacy of the public sector (e.g. much higher in Denmark than Romania, or even the UK)

These and other features mean that different strategies will appeal in different degrees to different governments. For example, one important recent strand of research has suggested that there are currently at least four strategies in play among OECD countries (Lodge and Hood, 2012):

-
1. *The directing state* (technocratic attempts to direct and organize one's way out of the crisis – the state forms and implements a strategic plan for solving fiscal, social and organizational problems)
 2. *The hollow state* (an intensification of business-friendly, New Public Management-type responses – large scale privatization, contracting out and stripping-down of the remaining public sector core)
 3. *The communitarian state* (localism, decentralization, greater participation and local self-sufficiency)
 4. *The coping state* (trying to keep the *status quo* as far as possible, but with many cut backs and diminutions of the security and privileges of the public service)
-

Each of these approaches carries different implications for relations between politicians and administrators. In particular each implies certain *competences* that politicians will expect from administrators, each also has implications for the *rewards* that administrators are likely to receive for their work, and each may have a particular effect on the nature of the bond of *trust and loyalty* which exists between the two groups. Performance management probably has a role in all four, but it is clearly absolutely central to the first two.

Whilst no state fits exactly and exclusively into just one of the four approaches, some states do exhibit distinct tendencies in one direction or another. A few examples may illustrate this. In the second half of the twentieth century, all four Nordic states operated in a predominantly 'directing' mode, at least in the sense that governments readily assumed very wide responsibilities for welfare, employment and social security. In a somewhat different way, France was also a strong, directing state, famous for its technocratic centralized planning.

The federal government of the US, however, became more and more 'hollowed out'. By 2002 contract employees represented 62 % of the combined total of civil service, military and contractee positions (Durant et al, 2009; see also Peters 2010). Even in military matters, the 'contract state' grew and grew. By the end of the tenure of Secretary of State for Defense Donald Rumsfeld in December 2006, there were approximately 100,000 private contractors in Iraq – almost as many as there were active duty U.S soldiers (Ricks, 2007, p371, see also Scahill, 2007).

However surprising this might seem to continental European audiences, it might be argued that the state was still in control. After all, did not Department of Defense write the contracts and pay the contractors? Unfortunately matters were not so simple. As Scahill and others have made clear, the very rapid growth of contracted out military activities was not just an efficient response to functional pressures, but rather the product of a new

ideology, the ‘Rumsfeld doctrine’, according to which the Pentagon should:

‘draw heavily on the private sector, emphasize covert actions, sophisticated weapons systems, and greater use of Special Forces and contractors’ (Scahill, 2007, ppxiv-xv).

The result of this rapid shift, and of the unexpected levels of resistance in Iraq and Afghanistan, was not a neat, efficient or well-ordered system. Indeed, a 2006 Government Accounting Office (GAO) investigation noted that the Army and Air Force were unable to provide information concerning the number of contractors they were using at deployed locations, or a full list of the services being supplied. The GAO concluded that:

‘problems with management and oversight of contractors have negatively impacted military operations and unit morale and hindered DOD’s ability to obtain reasonable assurance that contractors are effectively meeting their contract requirements in the most cost-efficient manner’ (Government Accounting Office, 2006)

The UK also seems to be on the road to hollowing out, although it has not yet gone nearly as far as the US, and anyway started in a different place. In the 1960s and ‘70s the central executive, in the UK system, was much stronger and less constrained than its American counterpart (Pollitt and Bouckaert, 2011). However, since the 1980s the grip of the centre has been loosened by a number of factors (Rhodes, 1997). First, there was the very large scale privatization of state industries and services, which, for better or worse, both deprived government of various levers of power and reduced or obscured the public accountability of these activities (see e.g. Shaoul, 2004). Second, there was, in parallel, large scale contracting out. This affected many aspects of public services, from basics such as catering and cleaning through to core issues such as IT. In their

international comparative study Dunleavy et al (2006) found that the UK was among those countries where:

‘NPM impaired government IT modernization by hollowing out public sector staffs and capabilities and bringing new contractually based risks and barriers into cross-government policymaking’ (2006, p7).

Third, there was a rapid and extensive process of creating ‘arms-length’ executive agencies, which soon employed more than two thirds of the home civil service. Although in many respects moderately successful, this shift did throw up co-ordination problems and in some cases it opened wider gaps between policy making and implementation (James et al, 2012). Fourth, the sheer intensity of incessant reform in the UK has produced its own confusion and change-weariness, with a significant loss of ‘institutional memory’ among core civil servants, and a merry-go-round of consultants advising on performance management and re-structuring issues that would once have been central to the task of the higher civil service (National Audit Office, 2006; Pollitt, 2007; 2008). Finally, current UK coalition government polices appear likely to accelerate hollowing out, as the main reform white paper signalled that direct state provision should henceforth be the exception rather than the rule (Minister for Government Policy, 2011, especially p29)

These examples illustrate tendencies characteristic of the first and second approaches. There is insufficient space to say more than a few words about the third and fourth. Few, if any, EU countries seem yet to adopted a full-blooded ‘communitarian’ approach. Despite all the talk – in many countries – about decentralisation and localism, the overall tendency, until recently, has been towards bigger, more professional local government units (Baldersheim and Rose, 2010). It is possible that, under the impact of austerity, this will change (see, e.g. Minister for Government Policy, 2011) but we must wait and see. As for the fourth, ‘coping’ approach, at the moment

countries such as Greece and Portugal are in danger of falling into that category.

We must now turn back to the fourfold framework and ask what implications each approach might have for relations between politicians and administrators in the current period of austerity? For the sake of clarity each approach will be described in quite stark terms – actual practice would, no doubt, be far more nuanced.

-
1. *The directing state.* Senior officials will be given strong authority to plan and control. They will therefore need to acquire the relevant skills in strategic planning and operational and project management. This approach favours explicit strategies rather than incremental change. Senior officials will be major 'doers' (running programmes in infrastructure development, employment retraining, financial regulation, targeted assistance to innovatory research and development, and so on). Senior officials will thus enjoy high status, though whether as trustees or as agents may vary according to the political system. The directing state will certainly need performance measurement.
 2. *The hollow state.* Like the directing state, this is a strategic response, but one in which the state expresses much less confidence in its *own* abilities and skills. Performance improvement becomes a matter for others rather than public servants themselves. Senior officials will be responsible for carrying through a programme of mass contracting out and privatisation. They will need to know how to design and supervise multiple contracts, measure performance and how to talk business to business. Because of the general assumption that private business is more efficient than direct public provision, it is unlikely that public officials will have a very high status, or that their rewards will be remotely competitive with those of the private sector. Special privileges such as strong tenure or final salary-

based pensions will be diminished or removed. All this will make it harder and harder for politicians to rely on high levels of loyalty from their civil servants.

3. *The communitarian state.* The stress will be on joined-up local solutions in the common good. Competencies in mediation and facilitation will therefore be paramount. It is difficult to assess the longer term implications of this option. On the one hand, local discretion and innovation may make public sector jobs more attractive, but on the other discretion and innovation may come to seem rather empty if the resource shortage is acute. There is also a danger of competing localities and a loss of the sense that the public service is associated with equitable solutions for all citizens. Unified national systems of performance measurement may well be weakened.
 4. *The coping state.* An essentially conservative response, cheese-slicing here and there but not risking a grand strategic plan. It might just work for some of the countries which are better-placed in terms of fiscal soundness, but even there is likely to carry serious consequences for public servants. They may be asked to do increasingly impossible jobs (overloaded, fewer resources) whilst simultaneously facing an erosion of their privileges in terms of job security, pensions and secure salaries. Sooner or later this is likely to raise questions of loyalty to the system.
-

What about the citizens?

The changes described in the previous section do not proceed in a vacuum. They inevitably also have effects on citizens' experiences and attitudes to governments and the public services. Some possible effects are the following:

The directing state. The government is seen to be in charge and to have a plan, and is therefore in a better position to call for burden-sharing among different groups in society. The risk, of course, is that the plan does not appear to be working, so that

the initial public sense of 'we don't like this much but we accept that something has to be done' is gradually replaced with 'we have made these sacrifices and still it isn't working – the government is incompetent'. Trusted systems of performance measurement could play an important part here, but not if they are perceived as just 'government propoganda' (Magee et al, 2003)

The hollow state. The service-using public has less and less contact with public officials, and more and more with contractors and sub-contractors. The longer term legitimacy and identity of government may become fragile, especially if privately-provided services appear to be no better than their public predecessors, and/or if serious concerns with equity and access arise, as they tend to do in mainly market-driven allocations of service. Once again, performance measurement is likely to be one (but only one) important factor in the public debate about such issue.

The communitarian state. This is a relatively unknown quantity. It sounds very citizen-friendly, but there are clearly risks of geographical inequities increasing, and of a decline in the extent to which services are 'joined-up' nationally. Some states have more experience of locally-based, community-run public/private partnerships than others, but overall it is an area where there is still a great deal of learning to be done.

The coping state. The main problem here is that there is no clear overall plan of what will happen – nothing for the public to identify with (or argue against). No credible longer term vision. The government may easily appear weak and dithering, while what citizens actually experience is gradually (or rapidly) deteriorating levels of service offered by what is likely to be an increasingly disenchanted body of public service staff.

Concluding reflections

The entire thrust of this analysis precludes the possibility of arriving at any neat 'six steps' type of recommendation. Instead

it emphasizes the crucial importance of a variety of contextual factors which can individually, or more often in combination, strongly affect both the fate of any given performance-oriented reform and the specific character of relations between politicians and administrators.

However, to argue that there is no single 'one best way' or 'best practice' is by no means the same as saying that we have no guidance. As this paper has shown, there are plenty of studies out there with thought-provoking conclusions which bear some relevance for politician/administrator relationships when performance improvement is the priority. But the guidance is more a description of a landscape than a set of precise directions. In effect it warns 'look out for this', 'this hill may be too steep to climb', and 'don't damage that'. It does not say 'first on the right, then second on the left and then go straight on'. Neither does it assume that performance management must always be a good thing, or that it can always be forced to work.

Most fundamentally, it warns us not to treat performance management as technical issue, divorced from the larger framework of institutions and relationships. Further, it suggests that most if not all the tools of performance management need to be assessed for their suitability to the specific context where it is suggested that they should be deployed. Performance-related pay (PRP), for example, tends to work poorly – or even become counter-productive – in contexts where a) political patronage determines most senior appointments, b) the bonuses available are only a very small % of the total remuneration, c) the work is hard to measure in an objective and widely-accepted way, d) there is a lack of managerial capacity in the organization promoting PRP and/or in the organizations where it is being implemented, e) real or perceived issues of favoritism and corruption exist (e.g., Jeannot and Guillemot, 2010; Makinson, 2000; Marsden and French, 1998; Perry et al, 2009; Randma-Liiv, 2005; World Bank, 2001). One implication of this way of thinking is that performance reforms need to be led (or at least strongly informed) by 'insiders' who have an in-

depth knowledge of the organizations where reforms are to take place. External consultants can be extremely useful but they can seldom substitute for an insider's knowledge of context.

One element of the terms of reference for this paper was to offer some comments specifically relevant to Sweden. Readers will appreciate, I hope, that I am not an expert on Sweden – I am a comparativist who knows just a little about Sweden, so that is the vantage point from which my remarks must come. What I have to say will be necessarily tentative and speculative.

Sweden (and the other Nordic states) have a number of strong advantages in the matter of reform. First, the political system itself is stable and broadly consensual – there is no helter-skelter of short-term governments with violently different ideologies. Second, the public service is well-trained and substantially free from both corruption and large scale political patronage. It is generally held in respect by citizens and politicians alike. Logically, then, nothing should be done that would significantly undermine these (fundamental) advantages. Third, most parts of the public service already have experience of performance measurement, in one form or another. It is not a new and foreign idea (as it sometimes has been in other countries) so 'culture shock' should be modest and there should be a good supply of 'insiders' with relevant experience.

Furthermore Sweden has already had considerable experience of moderating excessive levels of public expenditure, and its macro-economic and demographic situation is not nearly as threatening as those of some Mediterranean states or other EU members such as Ireland or Poland (Lodge and Hood, 2012). It has been a strong state and a big state, and remains so, even if it is no longer automatically at one extreme of every OECD table, and has practised moderate liberalisation on and off for two decades (OECD, 2011). In terms of the Lodge and Hood typology (section 7 above) it *could* credibly adopt a directing state approach. On the other hand it is not yet 'hollow' – it has not gone nearly as far as the US federal government, or even the

UK in mass privatisation and contracting out (Pollitt and Bouckaert, 2011). So it could perhaps afford to go a little further down that road without risking the impotence that hollow states are beginning to realize they have let themselves in for. As for communitarianism Sweden (again like the other Nordics) has a long and strong tradition of local government, so is well placed to experiment further with local governance and 'joining-up'. In short, strategically, the basic strength of Sweden's tradition of governance gives it more options than some other states may have, including the possibility of a mixed strategy that preserves existing strengths while experimenting with new forms.

Operationally, however, what is challenging is the need to tighten the actual implementation of performance management at the same time as making further expenditure savings. Sweden is one of a number of countries where the outward form of a modern performance management system has not always produced a real performance-oriented culture, a culture in which operational and policy staff alike hold measured performance as central to their roles (Sundström, 2006).

If breathing real life into performance management systems is the aim, then the tentative lessons of past reforms might include the following:

-
- There is a need to make a case for performance management reform – over and over again – to the staff who will have to implement it, and to show that this particular reform is likely to deliver changes that are professionally, socially and politically valued. This will require leadership – preferably at *both* the political and the official levels.
 - There is a need to focus on, first, relevance and, second, fairness. Many performance management schemes have been weakened or resisted because staff could not see how they would contribute to the organizational goals which motivated them, or because their impacts did not appear to

be fair. This implies a degree of staff participation in the design and on-going refinement of the system. And it takes time.

- It may well be necessary to form some more explicit linkages between the achievement of performance targets and individual careers. This is a very delicate issue, and needs to be tailored to the local task and culture. Too tight a link, and one slides into a punitive regime, which is resisted and disliked by the staff who are subject to it. Too loose, and some staff will continue to see performance targets as just a formality, or an 'optional extra', or something imposed from above and not really part of their career (Propper et al, 2008).
- Building one all-encompassing performance measurement system across the whole public sector may be doomed to failure. Different tasks need to be measured in different ways and, beyond that, measurement can play different roles in different types of activity (for a classic statement of this see Wilson, 1989; for a specifically Swedish expression of a similar idea, see Betäkande av Styrtredningen, 2007).
- While the logic of paying attention to outcomes is cogent, outcomes are often unsuitable as criteria for judgements about the success or failure of particular organizations and groups of staff. Outcomes are frequently influenced by a host of factors, some of which will be beyond the control of the managers of particular agencies or ministries (Pollitt and Bouckaert, 2011, pp143–144; Pollitt and Dan, 2011, pp10–17). In many cases outputs may provide a better basis on which to assess the performance of individual organizations and their staff.
- Where public tasks are contracted out great attention needs to be given at the contract design stage to what the performance reporting requirements and public accountability arrangements should be.

- There is a need to monitor implementation closely over time, not just 'launch and forget' a set of targets or a new scheme. Many reforms which look weak after six months or one year later become more accepted and effective. Others start well in a blaze of enthusiasm and publicity and then wither away. Without independent monitoring the government cannot know what is happening in the medium and longer term
-

When we come to the political interface the challenge is even greater. There is a need to convince busy politicians that the better performance management will produce something of interest and immediate value to them. In many cases, in many countries, performance information has been either ignored or only used opportunistically by politicians. Even ministers have often sometimes shown only lukewarm interest. So reformers need to ask themselves 'why should this be different this time?' At this point expert opinions seem to diverge. Some concern themselves with all sorts of ways to increase the attractiveness of performance information – new ways of presenting the data, new ways of linking it to other issues or events that the politicians are already involved in. Others draw the conclusion that politicians' use of performance data will always be episodic and opportunistic. They argue that, realistically, performance data is mainly produced by operational staff and managers for other managers, and that the best they can hope for is the minister's attention once or twice a year at the results meetings. From this perspective the most important thing is to make the data accurate, up-to-date and trustworthy for *managers*. I cannot adjudicate between these alternative ways of thinking, except to observe that contextual factors may, once again, influence how receptive politicians are to performance data. Sweden may be one of the states where circumstances are not so unfavourable as to make reformers give up hope of engaging at least some politicians in evidence-based performance dialogues. Yet, even if this is so, it will remain true that, overwhelmingly, the most

regular and systematic use of performance data is by managers. If *they* are uninterested by, or untrusting of, the data then performance *management* will not work anyway.

Moving back from Sweden to a more general level, I conclude with five very broad observations about performance management schemes internationally. [By 'performance management' I include performance indicators and measurement activities plus the whole array of processes that may or may not be connected to them, such as individual appraisal, levels of organizational autonomy, and/or budgets.] First, in the past, many such schemes have failed to show credible positive results, although some have been successful. The historical record is patchy, to say the least. Second, a range of contextual factors appear to account for the high degree of variation – these need to be taken firmly into account in any future attempted reforms. Third, performance management nevertheless remains an immensely powerful idea – and not just within NPM thinking – and it is hard to see how a modern state could entirely do without it. Fourth, looked at from an international comparative perspective, Sweden is one of those countries which is fortunately in a rather strong position further to improve its performance management systems but may need a differentiated approach, with close attention to the detail of implementation. Fifth, and finally, to connect back to the discussion of politicians and administrators in section 6, it may be that what we are seeing in a number of countries is the emergence of a more differentiated higher public service. One senior group will be the policy advisers, policy diplomats and 'fixers', closely attuned to the day-to-day imperatives of the political lives of their ministers. The other will be top executives, armed with a range of modern management skills and techniques (very much including locally-adapted versions of performance management) and focused on steering public organizations within increasingly complex environments. The criteria for 'success' would vary between these two groups. The danger, of course, is that relationships between them could become distant or hostile, so that the age-old tensions between

policy and implementation would re-emerge in newly destructive forms. The challenge is to preserve and promote mutual understanding and co-operation between two emerging, and somewhat contrasting, sub-cultures.

References

- Alonso, J.; Clifton, J. and Diaz-Fuentes, D. (2011) *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, COCOPS Working Paper No.4 (www.cocops.eu) December
- Andersen, L.B. and Pallesen, T. (2008). 'Not just for the money? How financial incentives affect the number of publications at Danish research institutions', *International Public Management Journal*, 11(1): 28-47.
- Andrews, R. (2011) 'NPM and the search for efficiency', pp281-294 in T.Christensen and P. Læg Reid (eds.) *The Ashgate research companion to New Public Management*, farnham, Surrey, Ashgate.
- Arndt, C. (2008) 'The politics of governance ratings', *International Public Management Journal* 11:3, pp1-23
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., and Laegreid, P. (2010), How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform, *Public Administration*, 88(1), 232-246
- Atun, R.; Menabde, N.; Saluvere, K.; Jesse, M. and Habicht, J. (2005) 'Introducing a complex health innovation – primary health care reforms in Estonia (multimethods evaluation)', *Health Policy* 79, pp79-91
- Barber, M. (2007) *Instruction to deliver: Tony Blair, public services and the challenges of achieving targets*, London, Politico's
- BBC (2007a) Radio 4: *Shape up Sir Humphrey*, Transcript of transmission, 5 March
- BBC (2007b) Radio 4: *Shape up Sir Humphrey*, Transcript of transmission, 22 March

Baggot, R. (1997) 'Evaluating health care reform: the case of the NHS internal market', *Public Administration* 75:2, pp283-306

Baldersheim, H. and Rose, L. (eds.) (2010) *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan

Bauer, M. (2009) 'Impact of administrative reform of the European Commission: results from a survey of heads of unit in policy-making directorates', *International Review of Administrative Sciences* 75:3, pp459-472

Bekke, H.; Perry, J. and Toonen, T. (eds.) (1996) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press

Bekkers, V.; Edelenbos, J. and Steijn, B. (eds.) *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*, New York, Palgrave/Macmillan

Betänkande av Styretredningen (2007) *Att styra staten: regeringens styrning av sin förvaltning*, Stockhol, Statens Offentliga Utredningar 2007:75

Brunetta, R. (2009) 'Reforming the public administration to make Italy grow', *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 337-368.

Capano, G. (2003) 'Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The Case of Italian administrative reform during the 1990s', *Public Administration*, 81: 781-801

Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) (2001) *New public management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot, Ashgate

Christensen, J. (2004) 'Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark', pp14-40 in Peters, B. Guy and Pierre,

J. (eds.) (2004) *Politicization of the civil service in comparative perspective*, London, Routledge

Derlien, H-U. (2004) 'Germany: village life becoming more complicated', pp155-161 in C. Hood; O. James; B. Guy Peters and C. Scott (eds.) (2004) *Controlling modern government: variety, commonality and change*, Cheltenham, Edward Elgar

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006) *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*, Oxford, Oxford University Press

Dunleavy, P. and Carrera, L. (2011) *Government productivity in UK social security has not grown across two decades to 2008 – largely because DWP senior civil servants blocked any move to 'digital era' services*

(<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/01/26/governmnet-productivity-in-uk-social-security-has-not-grown>, accessed November 2011).

Dunsire, A. and Hood, C. (1989) *Cutback management in public bureaucracies*, Cambridge, Cambridge University Press

Durant, R.; Girth, A. and Johnston, J. (2009) 'American exceptionalism, human resource management and the contract state', *Review of Public Personnel Administration* 29:3, pp207-229

Edelenbos, J. and Klijn, E-H. (2009) 'Project versus process management in public-private partnership: relation between management style and outcomes', *International Public Management Journal*, 2:3, 310-331

Edgerton, D. (2007) *The shock of the old: technology and global history since 1900*, Oxford, Oxford University Press

Emery, Y. (2004) 'Rewarding civil service performance through team bonuses: findings, analysis and recommendations', *International Review of Administrative Sciences*, 70:1, pp. 157-168

Emery, Y. and Giauque, D. (2001) 'New Public management, contracts for the provision of services and financial incentive mechanisms: practices and problems encountered in Switzerland', *International Review of Administrative Sciences* 67, pp151-171

Government Accounting Office (2006) *Military operations: high-level DOD action needed to address long-standing problems with management and oversight of contractors supporting deployed forces*, Report to Congressional Committees, Washington DC, Government accounting Office, December

Hammerschmid, G. Krischok, A. and Steigenberger, K. (2011). Agencification experiences in Austria. In Bouckaert, G., Laegreid, P., Verhoest, K., Rommel, J. (Eds.) *COST Action 'Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization' (CRIPO)*, compendium book, forthcoming.

Harrison, S. and Pollitt, C. (eds.) (1994) *Controlling health professionals*, Buckingham, Open University Press

Hecló, H. (1978) *A government of strangers: executive politics in Washington*, Washington DC, Brookings Institution

Hondeghem, A. and Depré, R. (eds.) (2005) *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overhead*, Brugge, Vanden Broele

Hood, C.; James, O.; Guy Peters, B. and Scott, C. (eds.) (2004) *Controlling modern government: variety, commonality and change*, Cheltenham, Edward Elgar

Hood, C. and Lodge, M. (2006) *The politics of public service bargains*, Oxford, Oxford University Press

Hood, C. and Dixon, R. (2012) *Four decades of reform in Whitehall: did they create a government that works better and costs less?* Presentation at the seminar 'Explorations in governance', London, Institute for Government, 16 March

Jeannot, G. and Guillemot D. (2010), Réformer par les outils ou par les hommes? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion de l'Etat », *Politiques et Management Public*, 27(4), 73-101

Johnson, C. and Talbot, C. (2007) 'The UK Parliament and performance: challenging or challenged?' *International Review of Administrative Sciences* 73:1, pp113-131

Kelman, S. & Friedman, J. (2009). Performance improvement and performance dysfunction: an empirical examination of the distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 917-946.

Kettl, D.; Pollitt, C. and Svara, J. (2004) *Towards a Danish concept of public governance: an international perspective*, Copenhagen, Forum for Offetlig Topeldelse

Kuhlmann, S.; Bogumil, J. and Grohs, S. (2008) 'Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the "New Steering Model"?' *Public Administration Review*, September/October, pp851-863

Lægreid, P., Roness, P. & Rubecksen, K. (2008). Performance information and performance steering: integrated system or loose coupling? In W. van Dooren & S. van de Walle (Eds), *Performance information in the public sector: how it is used*. Basingstoke: Palgrave.

Lember, V. (2008) *New Public management reforms, contracting out and Emergency Medical Service in Estonia*, paper presented at the European Consortium for Political Research workshops in Rennes, September

Lewis, D. (1997) *Hidden agendas: politics, law and disorder*, London, Hamish Hamilton

Lijphart, A. (1999) *Patterns of democracy: government forms and performance in 36 countries*, New Haven and London, Yale University Press

Lodge, M. and Hood, C. (2012) 'Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries', *Governance* 25:1, pp79-101

Macinati, M.S. (2006). 'Il ricorso all' outsourcing nel Ssn: i risultati di un'indagine empirica', *Mecosan*, 57: 121-144

Makinson, J. (2000) 'Incentives for change, rewarding performance in national government networks', Public Services Productivity Panel, HM Treasury, London

Marsden, D. and French, S. (1998) 'What a performance, performance related pay in the public services', Centre for Economic Performance, London School of Economics

Matelly, J-H. And Mouhanna, C. (2007) *Police: des chiffres et des doutes: regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Paris, éd. Michalon

Minister for Government Policy (2011) *Open public services white paper*, Cm8145, London, The Stationary Office

Minvielle, E. (2006) New public management a la francaise: The case of regional hospital agencies, *Public Administration Review*, September/October 2006

Moran, M. (2003) *The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation*, Oxford, Oxford University Press

Mottram, Sir R. (2008) *Fifteen years at the top in the UK civil service – some reflections*, Speech to MPA Capstone Event, London School of Economics, 6 May (<http://www2.lse.ac.uk/study/graduate/taughtProgrammes2011/MPA/PDFs/SirRichardMottramtxt.pdf>)

Mountfield, R. (2002) 'If the civil service is to survive, it needs the security of legislation', *The Independent*, 4 March, p4

Moynihan, D. (2008) 'The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance', pp247-267 in J. Perry and A. Hondeghem (eds.) (2008) *Motivation in public management: the call of public service*, Oxford, Oxford University Press

Meyer-Sahling, J-H. (2009) *Sustainability of civil service reforms in central and eastern Europe five years after EU accession*, Sigma paper No.44, Paris, OECD

National Audit Office (2006) *Central government's use of consultants*, HC128, Session 2006-7, London, The Stationary Office

National Audit Office (2009) *Private finance projects, a paper for the Lords Economic Affairs Committee*, October 2009, London, National Audit Office

National Audit Office (2012) *Efficiency and reform in government through shared service centres*, HC 1790, Session 2010-2012, London, National Audit Office, 7 March

Nemec, J. (2007). 'Performance management in the Slovak higher education system: preliminary evaluation', *Central European Journal of Public Policy*, 1(1): 64-78.

Nemec, J. (2008), Market based health care reforms solutions and their outcomes in CEE. In Antkiewicz, S., Kalinowski, M. eds. *Tendencja i uwarunkowania rozwoju finansow przedsiębiorstw i finansow publicznych*. - S. 338-352, Warszawa a Gdansk: CeDeWu a WSB Gdansk

Nemec, J. and Kolisnichenko, N. (2006) 'Market-based health care reforms in Central and Eastern Europe: lessons after ten years of change', *International Review of Administrative Sciences* 72:1, pp11-26

Norges Forskningsråd (2007). Resultatevaluering av sykehusreformen: *Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukervedvirkning og medbestemmelse*.

Obama, B. (2007) *The audacity of hope: thoughts on reclaiming the American dream*, Edinburgh and London, Cannongate

OECD (2007) *OECD reviews of human resource management in government: Belgium, Paris, OECD*

OECD (2010) *Modernising the public administration, a study on Italy*, Paris, OECD.

OECD (2011) *Government at a glance 2011*, Paris, OECD

Ongaro, E. (2009) *Public management reform in Napoleonic states: trajectories of administrative modernization in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar

Perry, J.; Engbers, T. and Yun Jun, S. (2009) 'Back to the future? Performance-related pay, empirical research and the perils of persistence', *Public Administration Review*, 69:1, pp1-31

Perry, J. and Hondeghem, A. (eds.) (2008) *Motivation in public management: the call of public service*, Oxford, Oxford University Press

Peters, B. Guy (2004) 'The USA: high on oversight, low on mutuality?', pp138-145 in C. Hood; O. James; B. Guy Peters and C. Scott (eds.) (2004) *Controlling modern government: variety, commonality and change*, Cheltenham, Edward Elgar

Peters, B. Guy (2006) *The politics of bureaucracy* (6th Ed.), New York, Longman

Peters, B. Guy (2010) 'Public administration in the United States: Anglo-American, just American, or Which American?' pp114-118 in M.Painter and G.B.Peters (eds.) *Tradition and public administration*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan

Peters, B. Guy and Pierre, J. (eds.) (2004) *Politicization of the civil service in comparative perspective*, London, Routledge

Pollitt, C. (2002) 'Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform', *Public Management Review* 4:1, pp471-492

Pollitt, C. (2003) *The essential public manager*, Maidenhead and Philadelphia, Open University Press/McGraw-Hill

Pollitt, C. (2004) 'Castles built on sand? Agencies in Latvia', pp283-296 in C. Pollitt and C.Talbot (eds.) *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, London and New York, Routledge/Taylor and Francis

Pollitt, C. (2006) 'Performance information for democracy: the missing link?', *Evaluation*, 12:1, pp39-55

Pollitt, C. (2007) 'New Labour's re-dis-organization: hyper-modernism and the costs of reform: a cautionary tale' *Public Management Review* 9:4, pp529-543

Pollitt, C. (2008) *Time, policy, management: governing with the past*, Oxford, Oxford University Press

Pollitt, C. (2009) 'The civil servant as the politician of the future? Reflections on the changing relationships between civil servants and politicians' pp141-157 in De Rynck, P.; Verschure, B. And Wayenberg, E. (eds.) *Re-thinking the state: critical perspectives on the citizen, politics and government in the 21st century*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium

Pollitt, C. (2010) 'Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance', pp91-113 in J.Pierre and P.Ingraham (eds.) *Comparative administrative change and reform: lessons learned*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press

Pollitt, C., Birchall, J. & Putman, K. (1998a). *Decentralising public service management*. Basingstoke: Macmillan.

Pollitt, C.; Keen, J.; Packwood, T. and Roberts, S. (1998b) *The Transforming Healthcare Delivery programme at King's Healthcare: an evaluation*, Uxbridge, Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice, Brunel University, February

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan

Pollitt, C.; Harrison, S.; Dowswell, G.; Jerak-Zuiderent, S. and Bal, R. (2010) 'Performance regimes in health care: institutions, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands' *Evaluation* 16:1, pp13-29

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) (3rd ed.) *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press

Pollitt, C. and Dan, S. (2011) *The impacts of the New Public management in Europe: a meta-analysis*, December (www.cocops.eu)

Posner, P. and Blöndal, J. (2012) 'Democracies and deficits: prospects for fiscal responsibility in democratic nations', *Governance* 25:1, pp11-34

Promberger, K. (2008). *Evaluation der Verwaltungsmodernisierung in Österreich am Beispiel des Pilotprojekts Flexibilisierungsklausel*, Jubiläumsfondsprojekt Nr. 11998, Innsbruck, Juli 2008

Propper, C., Sutton, M., Whitnall, C. & Windmeijer, F. (2008). *Incentives and targets in hospital care: evidence from a natural experiment*. Bath, CMPO Working Paper 9.

Randma-Liiv, T. (2005). 'Performance management in transitional administration: the introduction of pay for

performance in the Estonian civil service, *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice*, 7(1): 95-115.

Rhodes, R. (ed.) (1997) *Understanding governance*, Buckingham, Open University Press

Rimington, J. (2008) 'The value of remuneration of higher civil servants in Britain in the 20th century and its implications', *Public Administration*, 86:4, pp1107-1127

Roberts, A. (1997), 'Performance-based organizations: Assessing the Gore Plan', *Public Administration Review*, 57(6), 465-478

Scahill, J. (2007) *Blackwater: the rise of the world's most powerful mercenary army*, London, Serpent's Tail

Schröter, E. 'The politicization of the German civil service', pp55-80 in Peters, B. Guy and Pierre, J. (eds.) (2004) *Politicization of the civil service in comparative perspective*, London, Routledge

Shaoul, J. (2004) '*Realpolitik*: the financial realities of operating Britain's national railways', *Public Money and Management*, 24:1, pp27-36

Sundström, G. (2006) 'Management by results: its origin and development in the case of the Swedish state', *International Public Management Journal* 9:4, pp399-427

Torres, L. & Pina, V. (2004). Reshaping public administration: the Spanish experience compared to the UK. *Public Administration* 82(2), 445-464.

Van Thiel, S.; Verhoest, K.; Bouckaert, G. and Lægreid, P. (2012) 'Lessons and recommendations for the practice of agencification', pp413-439 in Verhoest, K.; Van Thiel, S.; Bouckaert, G. and Lægreid, P. (eds.) *Government agencies:*

practices and lessons from 30 countries, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Vass, L.; Kulenkova-Orzhel, O. and Pollitt, C. (2008) (eds.) *Leadership and management in the public sector: values, standards and competencies in Central and Eastern Europe*, Bratislava, NISPAcee

Verheijen, T. (2007) *Administrative capacity in the new EU member states: the limits of innovation?* World Bank Working Paper No.115, Washington DC

Verhoest, K. (2005) 'Effects of autonomy, performance, contracting and competition on the performance of a public agency: a case study', *Policy Studies Journal*, 33:2, 235-258.

Verhoest, K.; Van Thiel, S.; Bouckaert, G. and Lægreid, P. (eds.) (2012) *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Wilson, D. and Piebalga, A. (2008) 'Performance measures, ranking and parental choice: an analysis of the English school league tables', *International Public Management Journal* 11:3, pp344-366

Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy*, New York, Basic Books

World Bank (2001) 'Salary supplements and bonuses in revenue departments', Final report, World Bank

Yesilkagit, A. and De Vries, J. (2002) 'The unanticipated consequences of decentralization and reinvention: the case of the Province of South Holland' *International Review of Administrative Sciences* 68:4, 579-597.

Annex

Table 2: Contextual influences on public management reforms

Contextual influence	Scale of influence	Time needed to achieve change	Direction (supports or inhibits NPM)	Examples	Comments
1. Politico-administrative culture	National, sectoral	Medium to long term	Studies of countries with a <i>Rechtsstaat</i> administrative tradition have typically found politico-administrative culture to inhibit NPM-type reform. Post-communist cultures (CEE), for example, may allow the reform to take place but subvert its implementation	Brunetta, 2009; Capano, 2003; Lagreed et al., 2008; Nemeč, 2007; OECD, 2010; Pollitt and Bouckaert, 2011; Torres and Pina, 2004	The politico-administrative culture in a number of countries in CEE and elsewhere in Europe (e.g., in Italy or Spain) has often been characterized by excessive legalism, low citizen trust and confidence in the public sector, poor satisfaction with civil servants, lack of transparency and issues of patronage and corruption.
2. Structure of the political system (e.g., centralized/decentralized; majoritarian/consensual)	National	Medium to long term	Supportive or inhibiting of NPM-type reforms, depending on the characteristics of the political system	Askim et al., 2010; Christensen, 2001; Minvielle, 2006; Norges Forskningsråd, 2007; Pollitt et al., 2004; Pollitt and Bouckaert, 2011; Roberts, 1997	Major differences exist between the incremental decision-making process (in e.g., Germany or Norway) compared to the majoritarian and centralized political system in the UK. The latter facilitates the implementation of rapid and large-scale reforms.
3. Rapid turnover of governments and/or rapid change in governmental structures and functions and ministerial appointments	National, sectoral, ministry-level or organizational	This can be short term, but more often it is a medium term pattern of government instability	Tends to reduce the continuity and coordination of reform efforts in time or across government	Dunleavy and Carrera, 2011; Meyer-Sahling, 2009; Verheijen, 2007, p. xvi	A particularly common factor in CEE, but not exclusively a CEE problem (see e.g., Dunleavy and Carrera for an example of the UK Department of Work and Pensions). The EU accession efforts in Romania and in other CEE countries are often said to be a main driver, accepted by parties across the political spectrum. This helped to improve the continuity of reform efforts in the pre-accession period, despite government changes.

Contextual influence	Scale of influence	Time needed to achieve change	Direction (supports or inhibits NPM)	Examples	Comments
4. Lack of current administrative capacity (e.g. weak or inadequate contract management skills, strategic planning skills or leadership skills)	National, sectoral or organizational	Medium term – a long-standing skill deficit will take resources and typically years rather than months to remove	Potentially severely inhibiting of reform. May mean that reform cannot be rolled out but can only be implemented in a few specially resourced and staffed model projects	Baggott, 1997; Edlerbos and Klijn, 2009; Hammerschmid et al., 2011; Kullinam et al., 2006; Lember, 2008; Macintali, 2000; Meyer-Sahling, 2009; NAO, 2009; Nemeec, 2008; Promberger, 2008; Randma-Liv, 2005; Verheijen, 2007; Verhoeve, 2005; Yesilkagit and De Vries, 2002	Common in CEE countries. However, this factor was also found to be important in a number of countries in the West, including the UK and Germany. Experience of working closely with the private sector and the possession of leadership skills have been found to be positively associated with good performance.
5. Socio-demographic characteristics of geographical areas, service users or citizens	Regional or local	Usually medium to long term. The socio-demographic characteristics of particular localities do change, but usually not overnight.	Particular user characteristics may help or hinder NPM type reforms. In education, for example, simple versions of parent choice tend to advantage the more mobile, better-informed middle class families	Andersen, 2008; Wilson and Peabala, 2008; Aun et al., 2005	The performance of students in the Danish public school system, for instance, has been influenced more by their socio-economic status than by the introduction of performance measurement (Andersen, 2008).
6. Need for non-standard individual treatments of service delivery (i.e. the task itself is complex and variable)	Organizational and sometimes sectoral	In so far as this need is embedded in the structure of the task, it may well be difficult to change in the short term. It sometimes alters with technological change in the longer term.	Typically at odds with the NPM focus on standardization in order to achieve efficiency and quality control. Potentially leading to major distortions and user dissatisfaction with the service	Harrison and Pollitt, 1994; Mately and Moughanna, 2007; Pollitt et al., 1998b; Pollitt et al., 2004	Particularly relevant to social and human services. The NPM focus on rapidly and efficiently in service delivery was found to negatively affect users' satisfaction with the service in sectors such as employment services (Dvay, 2009), hospitals (Belorgey, 2010) and police (Mately and Moughanna, 2007). Problems include professional resistance to loss of discretion, plus possible gaming of performance measurement systems. This is a particularly salient factor in the French NPM literature, but also occurs elsewhere.

Contextual influence	Scale of influence	Time needed to achieve change	Direction (supports or inhibits NPM)	Examples	Comments
7. International (external) pressure for reform	International (though it may be focused on specific organizations or sectors)	Short to medium term	Supportive of reform – though not necessarily the most appropriate types of reform. Relaxation of international pressure may result in a weakening of the reform programme (Meyer-Sahling, 2009)	Arndt, 2008; Meyer-Sahling, 2009; Nemeec and Kolsichnerko, 2006; Pollitt, 2010	Pressure from the World Bank and the IMF, for instance, for market-type healthcare reform in a number of CEE countries proved influential but misplaced since these countries were unprepared for such reforms.
8. Organized resistance from stakeholders	National, sectoral or local	Short to medium term	Inhibiting or possibly preventing NPM-type reforms	For professional resistance see Harrison and Pollitt, 1994; Matelly and Mouhanna, 2007; Pollitt et al., 1998b; Pollitt et al., 2004. For union resistance see Capano, 2003; Emery and Glaucque, 2001; Hondegthem and Depré, 2005	Highly qualified professionals typically resist the NPM focus on standardization. Opposition from labor unions was a key factor that inhibited and even prevented the full implementation of the Copernicus reform in Belgium (Hondegthem and Depré, 2005).
9. Sudden accidents or scandals	Organizational	Short term in the sense that they are unpredictable, but may have longer term consequences if rules and structures are changed	Typically stimulating reform, although a major scandal or disaster may inhibit or even prevent reform	Bauer, 2009; Pollitt and Bouckaert, 2011; Pollitt et al., 2010	For example, the scandal preceding the Kinrock reforms in the EU Commission stimulated the decision to implement comprehensive reform.
10. Contextual features influencing performance targets and other performance incentives	National, sectoral, organizational	Short to medium term	Performance management schemes are likely to yield negative results and be unsustainable if poorly defined and/or implemented in a highly politicized context	Andersen and Pallesen, 2008; Kelman and Friedman, 2009; Nemeec, 2007; Pollitt et al., 2010; Propper et al., 2008	Particularly relevant to health and education, but also to employment services. Examples have been identified in a number of countries including the UK, the Netherlands, France, Denmark and Slovakia.

Contextual influence	Scale of influence	Time needed to achieve change	Direction (supports or inhibits NPM)	Examples	Comments
11. Contextual features affecting performance-related pay (PRP)	National, sectoral, departmental	Short to medium term	PRP only works well when perceived as supportive, motivational, fair and clear. If otherwise it can lead to negative consequences, such as lack of cohesion, decrease in staff collaboration and lowered morale	Emery, 2004; Jeannot and Guillemot, 2010; Makinson, 2000; Marsden and French, 1998; Randa-Liv, 2005; World Bank, 2001	The existence or lack thereof of managerial capacity has been found to be a critical factor. Likewise, political patronage, favoritism and corruption, small bonuses, the difficulty of measuring results objectively and the lack of legitimacy of the scheme have been found to negatively affect the effectiveness and sustainability of PRP schemes.

6 Det finanspolitiska ramverket

Inledning

En av de vanligaste frågorna som jag fick under min tid som riksrevisor handlade om huruvida den statliga förvaltningen är effektiv. Bedrivs verksamheten på ett bra sätt? Får medborgarna ut det mesta möjliga av de skatter som betalas? Och vilken utveckling har vi haft i Sverige i förhållande till andra jämförbara länder? Det är berättigade frågor, inte minst i ett land som Sverige med ett högt skattetryck och en omfattande offentlig sektor. Samtidigt måste man konstatera att det inte går att ge några enkla och tydliga svar på dessa frågor. Den offentliga debatt som under senaste året handlat om konsekvenserna av privatisering och konkurrensutsättning inom offentlig sektor har pekat på den begränsade kunskap som finns om vad dessa nya verksamhetsformer betytt för t.ex. kostnader och kvalitet. Men än mer häpnadsväckande är hur lite vi vet om hur produktivitet, kvalitet och effektivitet utvecklats inom den offentliga sektorn i sig.

Självklart är begrepp som produktivitet, kvalitet och effektivitet varken entydiga eller enkla när det gäller statlig verksamhet som ju är mycket komplex. Det går därför inte att uttala sig generellt om tillståndet i staten. Det innebär vidare att det finns en rad olika mål och restriktioner inom många områden. Av detta följer att det kan finnas målkonflikter såväl inom som mellan olika utgifts- och politikområden. Slutligen finns också en rad olika problem med att mäta och följa upp verksamheten. Därmed inte sagt att man inte ska försöka. Det bedrivs också utvecklings- och analysverksamhet på olika områden.

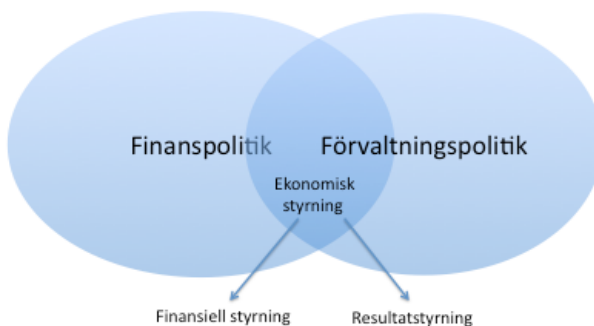
En förutsättning för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med de mål som formuleras av riksdag och regering är att den ekonomiska styrningen utformas och

tillämpas på ett öppet och någorlunda förutsägbart sätt. Den ekonomiska styrningen är i sin tur en del av finanspolitiken. Det finanspolitiska ramverket innehåller ett antal principer som har som övergripande mål att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Därmed påverkar också finanspolitiken i hög grad både vilka förutsättningar som myndigheterna för att bedriva sin verksamhet, men också incitamenten för hur denna verksamhet bedrivs.

Det övergripande syftet med detta kapitel är att diskutera vilken betydelse det finanspolitiska ramverket och den ekonomiska styrningen i staten har för effektiviteten i förvaltningen.

Ekonomisk styrning i staten kan sägas utgöra skärningen mellan två viktiga politikområden; finanspolitiken å den ena sidan och förvaltningspolitiken å den andra (diagram 1). Den ekonomiska styrningen innehåller därför både ett myndighetsperspektiv och ett budgetpolitiskt perspektiv. Därmed finns också en risk för målkonflikter. Den ekonomiska styrningen består i sin tur av två ben, där det ena benet avser den finansiella styrningen och det andra benet utgörs av resultatstyrningen.

Ekonomisk styrning – mellan två politikområden



Den svenska förvaltningsmodellen är annorlunda än i andra västeuropeiska länder. Vi har ett kollektivt beslutsfattande inom regeringen, ett förhållandevis litet regeringskansli, stora organisatoriskt fristående myndigheter med en omfattande delegering vad gäller politikens genomförande och slutligen ett mycket långtgående kommunalt självstyre. Det är en modell som ställer höga krav på ekonomisk styrning för att fungera väl. Det handlar bl.a. om att mål och uppdrag ska vara tydligt definierade, att ansvar och befogenheter ska följas åt och att riksdag och regering behöver ägna tid och resurser åt uppföljning. Allmänt sett kan konstateras att det finns brister inom alla dessa områden.

Av det föregående framgår att det inte enkelt går att bara titta på konsekvenserna av den finansiella styrningen i staten, utan man behöver också relatera till resultatstyrningen. Den avgränsning som görs i kapitlet är att fokus ligger på det finanspolitiska ramverket, men därutöver görs ett antal nedslag kring den ekonomiska styrningen av myndigheterna som bedöms påverka förutsättningarna för effektivitet i förvaltningen.

Framställningen är till sin karaktär tentativ. Det handlar inte om att i kostnadsmässiga termer försöka beräkna vad ramverket betytt för den statliga verksamheten. I stället diskuteras vilka förutsättningar som finanspolitiken skapar och vilka incitament som den ekonomiska styrningen ger upphov till när det gäller att effektivisera verksamheten.

Inledningsvis presenteras i avsnittet ”Vad menas med det finanspolitiska ramverket?” I avsnitt ”Utvecklingen av det finanspolitiska ramverket och den finansiella styrningen” redovisas de förändringar som genomförts under det senaste kvartalet, avseende inte bara budgetpolitiken utan även den finansiella styrningen av myndigheterna. I avsnittet diskuteras vidare gränssnittet mellan finanspolitik och förvaltningspolitik och utvecklingen av nya styrformer. I det följande avsnittet ”Tillämpning av det finanspolitiska ramverket” kommenteras tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. I avsnittet refe-

reras bl.a. till den granskning som Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet genomfört av regeringens tillämpning av ramverket.

I avsnitt ”Hur påverkas effektiviteten i statlig verksamhet?” diskuteras inledningsvis begreppen produktivitet, kvalitet och effektivitet och hur dessa används i olika sammanhang. Därefter förs ett resonemang kring vilka förutsättningar som finanspolitiken och den ekonomiska styrningen ger för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt. I sammanhanget diskuteras några inslag i den ekonomiska styrningen och hur dessa kan antas påverka produktivitet och effektivitet. Det handlar t.ex. om anslagens konstruktion och villkor, möjligheterna till krediter och sparande, budgetperiodens längd, kostnadsmässighet i budgeteringen samt pris- och löneomräkningen.

I det avslutande avsnittet redovisas några tankar kring hur tillämpning av ramverket kan utvecklas för att bättre stödja en förvaltning som ska leva upp till statsmakternas och medborgarnas förväntningar och krav.

Vad menas med det finanspolitiska ramverket?

I skrivelsen ”Ramverk för finanspolitiken” (2010/11:79) redovisar regeringen sin syn på det finanspolitiska ramverket och de bakomliggande principerna. Det övergripande målet är att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Därigenom bidrar finanspolitiken till att skapa makroekonomisk stabilitet och en så hög tillväxt och sysselsättning som möjligt.

En central del av det finanspolitiska ramverket är de övergripande budgetpolitiska målen. De utgörs idag av

-
- överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande
 - utgiftstak för statens primära utgifter och ålderspensions-systemet
 - det kommunala balanskravet
-

Överskottsmålet är uttryckt som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en procent av bruttonationalprodukten över en konjunkturcykel. Enligt regeringen sker uppföljningen av målet i huvudsak framåtblickande. Överskottsmålet följs upp med flera olika indikatorer. Avvikelser från målet korrigeras genom ofinansierade reformer eller budgetförstärkande åtgärder. Samtidigt anger regeringen att en samlad bedömning alltid måste göras utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Utgiftstaket syftar till att säkerställa att överskottsmålet kan uppnås och att de statliga utgifterna utvecklas på ett önskvärt sätt på lång sikt. Överskottsmålet och utgiftstaket är tillsammans styrande för att hålla det totala skatteuttaget under kontroll. Regeringen anger vidare att utgiftstaket inte bör kringgås genom att förmåner redovisas på budgetens inkomstsida eller att utgifter bokförs för ett annat år än när de är avsedda att användas. Under utgiftstaket ska det vidare finnas en budgeteringsmarginal som i första hand ska fungera som en buffert om utgifterna, på grund av konjunkturutvecklingen, skulle utvecklas på ett annat sätt än prognostiserat.

En viktig utgångspunkt i statens budget är den s.k. fullständighetsprincipen. Det innebär att budgetpropositionen ska innehålla förslag till alla inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Den andra viktiga principen är den s.k. bruttoprincipen som anger att utgifter och inkomster redovisas brutto på utgiftssidan och inkomstsidan.

Det tredje övergripande budgetpolitiska målet utgörs av det s.k. balanskravet för den kommunala sektorn. Varje kommun och landsting ska budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. så att det ekonomiska resultatet är positivt. Vidare anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Den statliga budgetprocessen utgör också en del av det budgetpolitiska ramverket. Överskottsmålet och utgiftstaket utgör de övergripande restriktionerna och i budgetprocessen ska olika inkomst- och utgiftsförslag prövas mot varandra utifrån ett fastställt totalt ekonomiskt utrymme. Det handlar både om budgetprocessen i regeringens interna arbete och om berednings- och beslutsprocessen i riksdagen.

Som en del av det finanspolitiska ramverket lyfter regeringen i skrivelsen 2010/11:79 också fram stabiliseringspolitikens roll. Finanspolitikens viktigaste roll för att stabilisera ekonomin är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Normala konjunktursvängningar ska hanteras av penningpolitiken. Vid mer allvarliga störningar kan det behövas en mer aktiv finanspolitik. Även finansmarknadspolitiken anges vara en del av ramverket. Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta åtgärder för att förhindra att detta påverkar hela ekonomin.

Avslutningsvis pekar regeringen på betydelsen av öppenhet och tydlighet. Det handlar bl.a. om att inriktningen av den ekonomiska politiken ska redovisas i den ekonomiska vårpropositionen och att regeringen där också följer upp de budgetpolitiska målen, gör effektberäkningar av olika åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella reformutrymmet.

Även om det ekonomiadministrativa regelverket inte explicit nämns i regeringens skrivelse, så utgör det i praktiken till stora delar en nedbrytning av de principer och riktlinjer som ramverket baseras på. En fungerande ekonomisk styrningen i staten är därför också en förutsättning för uppfyllandet av finanspolitikens övergripande mål. I den fortsatta framställningen diskuteras effekterna av det finanspolitiska ramverket med inriktning på budgetpolitiken och delar av det ekonomiadministrativa regelverket.

Utvecklingen av det finanspolitiska ramverket och den finansiella styrningen

För att förstå betydelsen av ramverket för den statliga förvaltningen, kan det finnas anledning att redovisa framväxten av det system vi har idag och vilka motiv som finns för de olika delarna. I sammanhanget behandlas inte enbart de budgetpolitiska målen, utan även budgetprocessen och den ekonomiska styrningen av myndigheterna på ett övergripande plan.

Redan under slutet 1980-talet påbörjades en reformering av styrningen av myndigheterna (SOU 2000:61, sid 49). I kompletteringspropositionen för 1988 (prop. 1987/88:150) föreslogs att ökad vikt skulle läggas vid ekonomisk effektivitet och vilka resultat som uppnåddes i den statliga verksamheten. Riksdag och regering skulle i mindre utsträckning detaljstyra. Den nya formen för styrning innebar bl.a. att statsmakterna skulle besluta om mål för verksamheten och ställa tydliga krav på resultaten. Myndigheterna skulle sedan i sina årsredovisningar redovisa vilka resultat som uppnåtts.

Föreberedelserna för denna övergång till mål- och resultatstyrning var ambitiösa och omfattande (Hjalmarsson, 2009, sid 102). Övergången genomfördes under en treårsperiod med början budgetåret 1991/92. Den ändrade formen för styrning av myndigheterna fick tydligt genomslag i regleringsbrev. Tidigare hade regleringsbrev varit indelade efter anslag, nu blev istället myndigheten indelningsgrund. Den finansiella detaljstyrningen minskade också avsevärt.

Nästa stora förändring var införandet av s.k. ramanslag som fr.o.m. budgetåret 1993/94 tillämpades för samtliga myndigheters förvaltningskostnader. (prop. 1993/94:100) Det innebar bl.a. att myndigheterna kunde föra över ej förbrukade medel från ett år till ett annat och även till viss del "låna" från nästkommande års anslag. I samband med att ramanslaget infördes slopades anslagsposten *lokalkostnader* (Hjalmarsson, 2009, sid 107). En större reform av lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen inom staten innebar samtidigt att myndigheterna fick

ansvaret för sin egen lokalförsörjning. Också anslagsposten *lönekostnader* togs bort. För att detta skulle vara möjligt krävdes en rad institutionella förändringar. Tidigare hade ansvaret för lönerna inom det statliga området varit delat mellan statsmakterna och parterna. Det fanns dock ingen klar rollfördelning. Riksdagens finansutskott skulle godkänna de centrala avtalen, men för den enskilda myndigheten spelade det egentligen ingen roll om de avtal som slöts var höga eller låga. Myndigheterna fick genom den s.k. ”trollerikungörelsen” automatisk kompensation om de centrala avtalen ledde till ett anslagsöverskridande (Arbetsgivarverket, 2011, sid 3). I det systemet riskerade dels lönebildningen att bli politisk, dels fanns svaga incitament och möjligheter för myndigheterna att bedriva effektiviseringsarbete.

I och med ramanslagsmodellen tydliggjordes ansvaret och rollfördelningen mellan statsmakterna och staten som avtalsslutande part. Regeringen och riksdagen fick det fullständiga ansvaret för de statliga finanserna medan parterna på det statliga området fick ansvaret för lönebildningen.

En viktig byggsten i ramanslagsmodellen är den s.k. pris- och löneomräkningen (PLO). Utgångspunkten för denna omräkning av förvaltningsanslagen är att myndigheterna får kompensation för omvärldens pris- och löneökningar, men att de samtidigt åläggs ett produktivitetskrav. I sammanhanget kan konstateras att när ramanslagsutredningen (SOU 1992:102) presenterades fanns inget förslag om produktivitetskrav. Men i den efterföljande debatten diskuterades om man inte borde ställa krav på statliga myndigheter att rationalisera sin verksamhet (Arbetsgivarverket, 2011, sid 4). Inom privat sektor bidrar vanligtvis ökad produktivitet till löneutrymmet och det framfördes att det därför vore rimligt att ställa motsvarande krav på statlig sektor. Beredningen av förslaget landade i att regeringen i propositionen gick på utredningens förslag med tillägget att det skulle finnas ett produktivitets- och effektivitetsavdrag för de statliga myndigheterna.

I samband med den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen i början av 1990-talet inleddes en mer genomgripande omläggning av budgetprocessen (SOU 2000:61, sid 50–55). Bakgrunden var den ”nära-döden-upplevelse” som den allvarliga finanspolitiska krisen innebar. Krisen var till stor del en följd av att finanspolitiken under flera decennier varit alltför expansiv. Den utlösande faktorn var valuta- och räntekrisen 1992. Produktionen minskade tre år i rad vilket i sin tur ledde till en kraftig ökning av arbetslösheten. Sysselsättningen minskade med ca 550 000 personer, eller med ca 12 procentenheter som andel av befolkningen i åldern 16–64 år. Detta medförde lägre skatteinkomster och högre utgifter för bl.a. arbetsmarknadsrelaterade transfereringar vilket i sin tur resulterade i ett mycket stort underskott i de offentliga finanserna. År 1993 motsvarade den offentliga sektorns underskott 11,6 procent av BNP. Statskulden ökade snabbt och uppgick till närmare 80 procent av BNP 1994. Situationen var ohållbar och den svenska statens kreditvärdighet var klart ifrågasatt.

I en rapport från ESO, ”Statsskulden och budgetprocessen” (Ds 1992:126) lyfte Per Molander upp betydelsen av budgetprocessens stramhet. I rapporten hänvisades till internationella studier som pekade på sambandet mellan budgetprocessens utformning och statsskuldens nivå (von Hagen, 1992). En jämförelse visade att stramheten i den svenska budgetprocessen var mycket låg i ett internationellt perspektiv. Vid en jämförelse med de 12 dåvarande EU-länderna låg Sverige i bottenligan, före Italien men efter Grekland. Slutsatsen i rapporten var att en stramare budgetprocess skulle kunna bidra till att stärka de offentliga finanserna. Även den rapport som presenterades av den s.k. Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) lyfte fram behovet av en ökad disciplin i budgetprocessen.

Samtidigt pågick ett arbete inom riksdagen för att se över formerna för riksdagsarbetet med inriktning på budgetberedningen. I riksdagsutredningen (1993/94: TK1,2,3), konstaterades bl.a. att budgetprocessen var utdragen, att det saknades en sammanhållning av budgetarbetet i riksdagen, att detaljerings-

graden var för hög och att för lite tid ägnades åt uppföljning av resultatet (SOU 2000:61 sid 51). Riksdagsutredningen föreslog med utgångspunkt från detta att budgetpropositionen skulle göras fullständig och heltäckande och att budgetförslaget skulle lämnas på hösten. Ekonomiska riktlinjer skulle lämnas i en vårproposition och den tidigare kompletteringspropositionen skulle avskaffas. Budgetåret skulle avse kalenderår vilket redan var en etablerad ordning i den kommunala sektorn. Finansutskottet samordnande roll skulle stärkas. Vidare föreslog riksdagsutredningen införandet av den s.k. rambeslutsmodellen. Den innebär i korthet att riksdagen fattar beslut om budgeten i två steg. I det första steget fastställer riksdagen, efter behandling i finansutskottet, det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på de 27 utgiftsområdena. När ramarna har beslutats behandlas utgiftsområdena och de enskilda anslagen i de olika fackutskotten. Det innebär att fackutskotten inte kan höja ett anslag utan att samtidigt föreslå en finansiering inom samma utgiftsområde. Efter utskottsbehandlingen fattar riksdagen ett beslut per utgiftsområde, där varje sådant beslut avser alla anslag inom utgiftsområdet. Förslagen antogs av riksdagen och rambeslutsmodellen tillämpades första gången i budgetarbetet 1996 avseende budgetåret 1997.

Detta var viktiga förändringar som bidrog till att öka disciplinen i beredningen av budgeten. Sammantaget innebar det också att riksdagens del i budgetprocessen förändrades på ett genomgripande sätt (Hjalmarsson, 2009, sid 84). Finansutskottet fick en starkare roll. De två stegen i rambeslutsmodellen innebar en tydlig top-down-process. Regelverket bedömdes också underlätta för en minoritetsregering att få igenom sina förslag.

Dessa förändringar, tillsammans med den förlängda mandatperioden, syftade till att skapa bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik och att undvika nya statsfinansiella kriser. Till viss del handlade det om att politikerna underordnade sig ett regelverk, ”band sig vid masten”, för att inte frestas att öka utgifterna på ett sätt som återigen skulle kunna äventyra stabiliteten i de offentliga finanserna. Med stor

sannolikhet hade dessa viktiga reformer inte varit möjliga utan det krismedvetande som skapats av de ekonomiska problem som präglade 1990-talets första år; fastighetskrisen, bankkrisen, valutakrisen och den statsfinansiella krisen. Detta hade skapat en insikt hos det politiska etablissemanget att man inte kan bryta mot grundläggande ekonomiska lagar i längden utan att bli straffad.

Arbetet i riksdagen med att reformera budgetprocessen följdes nära av tjänstemännen i Regeringskansliet och det bedrevs ett utvecklingsarbete vid Finansdepartementet för att utveckla budgetprocessens övriga delar (SOU 2000:61, sid 52). Förändringarna genomfördes successivt och bestod för det första av införandet av hårda ekonomiska mål i form av överskottsmål och utgiftstak, för det andra en fastare reglering genom budgetlagen och för det tredje en stramare budgetprocess i Regeringskansliet. Samtidigt påbörjades ett omfattande och mödosamt konsolideringsarbete av statsbudgeten.

I den ekonomisk-politiska proposition som lades på riksdagens bord hösten 1994 föreslog regeringen ett budgetpolitiskt mål som innebar att statsskulden skulle stabiliseras som andel av BNP senast 1998 (prop. 1994/95:25). För att klara detta föreslogs budgetförstärkningar motsvarande 118 miljarder, varav en stor del skulle klaras genom utgiftsminskningar. Programmet utökades något 1995 och omfattade slutligen en permanent förstärkning av det offentliga sparandet med 125,5 miljarder kronor som genomfördes successivt från 1995 till 1998. Utgiftsminskningarna var ungefär lika stora som inkomstökningarna.

Ett mer långsiktigt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande lades fast i vårpropositionen för 1997 där regeringen angav att överskottet ska motsvara 2 procent av BNP över en konjunkturcykel. Målet infördes fr.o.m. 2000 efter en infasningsperiod på tre år. Det långsiktiga målet ligger fortfarande kvar, men har efter 2007 justerats från 2 procent till 1 procent av BNP efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premie-

pensionssystemet inte längre ska räknas med i den offentliga sektorns sparande.

Det andra övergripande budgetpolitiska målet utgörs av utgiftstaket. I kompletteringspropositionen 1995 föreslog regeringen att ett tak för de statliga utgifterna skulle införas. Medan saldo-målet var långsiktigt och syftade till att stabilisera och minska statsskulden var utgiftstaket mer operativt och var också lättare att följa upp årligen. Utgiftstakets närmare utformning precis-erades i vårpropositionen 1996 (prop. 1995/96:100). Utgiftstaket föreslogs bli nominellt och treårigt. Under taket skulle en s.k. budgeteringsmarginal finnas för att skapa en viss flexibilitet. Systemet med utgiftstak har i stort sett varit oförändrat sedan 1997. Från och med 2010 är det obligatoriskt för staten att lämna förslag till riksdagen om ett utgiftstak.

I syfte att ytterligare stärka budgetprocessen tillsatte regeringen en utredning om behovet av en tydligare reglering. Budget-lagsutredningen (SOU 1996:14) kom fram till att Sverige, till skillnad från många andra länder, hade ett ofullständigt regelverk på området och ansåg därför att en budgetlag borde införas. Lagen reglerar regeringens befogenheter och skyldig-heter gentemot riksdagen på finansmaktens område. En portal-paragraf i sammanhanget är 3 § där det slås fast att ”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushål-ning iakttas”. Lagen om statbudget trädde i kraft 1 januari 1997. I samband med detta avskaffades de s.k. förslagsanslagen. Lagen om statsbudget har sedan ersatts med en ny lag, budget-lagen (2011:203), som trädde i kraft 1 april 2011. Bakgrunden var bl.a. behovet av anpassningar till en ändrad grundlag och behov av förtydliganden och förenklingar på vissa områden.

Den tredje och sista komponenten i de institutionella föränd-ringar som regeringen initierade handlade om den interna budgetprocessen i Regeringskansliet. En viktig utgångspunkt var att även regeringens arbete skulle vara en top-down-process. Utgiftstak och fördelning på olika utgiftsområden skulle fast-ställas tidigt i processen och sedan vara styrande för det fort-

satta budgetarbetet. I detta syfte infördes bl.a. särskilda regeringsöverläggningar inför vår- och budgetpropositioner. Såväl prognoser som uppföljning av ekonomi och resultat fick en betydligt viktigare roll i den nya processen. På samma sätt som finansutskottets samordnande roll förstärktes i riksdagen, fick även Finansdepartementets budgetavdelning en stärkt roll. Tydliga budgetpolitiska restriktioner och en ändrad beslutsprocess i riksdagen och inom Regeringskansliet förändrade radikalt förutsättningarna för budgetavdelningens arbete (Hjalmarsson, 2009, sid 88). Ett inslag i den nya processen var också införandet av särskilda regeringsöverläggningar som avsåg budgeten.

Budgetprocessen utvärderades år 2000 (SOU 2000:61). Utredningens förslag innebar bl.a. att budgetprocessen skulle renodlas så att processen på våren skulle behandla den ekonomiska politiken på medellång sikt och processen på hösten behandla det kommande året. Senare genomfördes också förändringar i denna riktning.

Utan att föregå diskussionen i nästa avsnitt kan man konstatera att budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket i stora delar fungerat väl. Samtidigt kan det vara viktigt att påminna om att den omfattande budgetsaneringen under mitten av 1990-talet genomfördes helt utan stöd av en formaliserad process. Varken detta eller den nya budgetprocessen hade gått att genomföra om det inte funnits en bred acceptans hos företrädare för de politiska partierna. Det var alltså ett ändrat synsätt, och inte enbart en teknisk förändring av budgetprocessen, som möjliggjorde både budgetkonsolideringen och upprätthållande av sunda offentliga finanser (Hjalmarsson, 2009, sid 93).

Parallellt med budgetsaneringen och införandet av det finanspolitiska ramverket har utvecklingen av den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen fortsatt. Som nämnts i det föregående introducerades mål- resultatstyrningen fr.o.m. 1991/92. En konsekvens av den nya styrmodellen var att regleringsbrevens ändrades radikalt, från att tidigare endast reglerat finansieringen till att omfatta både mål och återrapporteringskrav.

Efter några år med s.k. fördjupade respektive förenklade anslagsframställningar ändrades fokus successivt från anslagsframställningar till myndigheternas årsredovisningar. Sedan 1993 ska alla förvaltningsmyndigheter lämna en årsredovisning som innehåller både en resultatredovisning och en finansiell redovisning. Kraven regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

En övergripande trend i utvecklingen av den ekonomiska styrningen har varit ökad delegering. Ett uttryck för detta är att antalet anslag i stort sett halverats sedan början av 1980-talet. Idag finns i princip endast en anslagstyp, ramanslag. Bestämmelserna på detta område finns i anslagsförordningen (2011:223). Den reglerar också myndigheternas möjligheter till flexibilitet mellan kalenderåren. En myndighet har rätt att föra över och disponera ett anslagssparande på ramanslag motsvarande 3 procent av tilldelat anslag minskat med eventuell indragning av anslagsbelopp. Treprocentsregeln infördes för att begränsa de stora behållningar som ackumulerades på ramanslagen och som fördes över mellan åren. Sedan 2009 tillämpas s.k. kostnadsmässighet i förvaltningsanslagen.

Den ökade delegeringen till myndigheterna medför samtidigt krav på uppföljning och kontroll. I Myndighetsförordningen (2007:515) 3§ anges att ”myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel”. Den andra i sammanhanget viktiga förordningen är Förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Där anges bl.a. att berörda myndigheter ska göra en ”riskanalys i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs”.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det under det senaste kvartsseket har bedrivits ett omfattande utvecklingsarbete i

Sverige när det gäller hela den finansiella styrningen i staten. De viktigaste kan sammanfattas i följande tio punkter:

-
- Övergripande kvantitativa ekonomisk-politiska mål
 - Betoning av det medelfristiga perspektivet
 - En budgetprocess som präglas av en top-down-ansats såväl i riksdagen som i Regeringskansliet.
 - En budgetlag som reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter gentemot riksdagen
 - Ökade krav på öppenhet och transparens
 - Ökat inslag av delegering från riksdag till regering och vidare till myndigheterna genom färre och bredare anslag
 - Delegerad arbetsgivarpolitik och ett löpande produktivetskrav
 - En medveten avvägning mellan stramhet och flexibilitet
 - Kostnadsmässig redovisning och ökad kostnadsmässighet i budgeten
 - Ökade krav på prognoser och uppföljning samt en stärkt revision
-

Samtliga dessa förändringar har påverkat förutsättningarna för effektiviteten i staten på olika sätt och på olika nivåer. Vi återkommer till detta i avsnittet ”Hur påverkas effektiviteten i statlig verksamhet?”

Tillämpning av det finanspolitiska ramverket

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket granskas såväl i Sverige som av olika internationella organisationer. I Sverige är det framför allt Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet som genomför utvärderingar av finanspolitiken. Också Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har viktiga uppgifter på området med analys- och prognosverksamhet. Där-

utöver granskas regeringen av EU-kommissionen inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. Även IMF och OECD genomför genomlysningar av finanspolitiken. Det finns ett stort värde i att olika aktörer granskar tillämpningen och förhoppningen är att denna granskning bidrar till att upprätthålla budgetdisciplinen.

På ett övergripande plan kan konstateras att ramverket fungerat väl utifrån målen med reformen. Omvärldens förtroende för svensk ekonomi och finanspolitik är högt, i synnerhet vid en internationell jämförelse. De svenska statsskuldsräntorna ligger i paritet med de tyska. En konsekvens av uppstramningen av budgetpolitiken är att vi under den senaste krisen haft utrymme för att låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt, men också kunnat för en mer aktiv finanspolitik. Därmed inte sagt att det inte funnits och finns inslag i regeringens tillämpning som inte i alla delar varit förenlig med intentionerna bakom reformen.

Riksrevisionen bildades 1 juli 2003 under riksdagen med ett grundlagskyddat oberoende och ett kraftfullt granskningsmandat. År 2007 inledde myndigheten ett granskningsprogram med inriktning på offentliga finanser och har sedan dess genomfört ett antal granskningar som bl.a. behandlat överskottsmålet, utgiftstaket och finanspolitikens hållbarhet (*Riksrevisionen*, 2012). En viktig utgångspunkt för granskningarna har varit transparens, dvs. i vilken utsträckning som regeringen försett riksdagen med ett tydligt beslutsunderlag.

Flera granskningar har undersökt frågan om regeringens uppföljning av överskottsmålet och konstaterar att målindikatorerna ger en splittrad bild av måluppfyllelsen och att regeringen inte redovisat hur de olika målindikatorerna ska värderas i de fall de visar på olika avvikelser. Revisionens slutsatser är att om överskottsmålet följs upp med flera indikatorer som kan ge olika värden blir uppföljningen otydlig om detta inte kommenteras eller tolkningsstöd ges. (RiR 2008:15). Målavvikelser varierar beroende på vilken indikator som används vilket innebär att den förändring av finanspolitiken som är nödvändig för att nå över-

skottsmålet varierar. Skillnaderna kan vara så stora att indikatorerna ger ett svagt stöd för en bestämd inriktning av finanspolitiken (RiR 2008:30). Det blir därför svårt att få någon egentlig vägledning för inriktningen av finanspolitiken av indikatorerna (RiR 2009:14). Regeringens uppföljning av överskottsmålet är svårtolkad vilket ytterst beror på formuleringen av målet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel (RiR 2009:17).

Det s.k. strukturella sparandet bygger på beräkningar av skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP. Regeringens bedömning av potentiell BNP har därför betydelse för bedömningen av läget i förhållande till överskottsmålet och regeringens förslag till utgiftstak. Riksrevisionen har i flera rapporter granskat regeringens redovisning och bedömning av potentiell BNP (RiR 2008:15, RiR 2008:30 och RiR 2010:14). I samtliga tre granskningar är slutsatsen att regeringens redovisning av underlaget för bedömningen av potentiell BNP är knapphändig och att en samlad redovisning av revideringar av tidigare bedömningar av potentiell BNP inte ges.

När det gäller fastställande av utgiftstakets nivå redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2008 ett antal överväganden som ska ligga till grund för förslaget. I RiR 2008:15 granskas regeringens överväganden och det konstateras att det är svårt att se hur dessa vägts av mot varandra förslaget till utgiftstak. I RiR 2009:17 konstateras att regeringen föreslår ett utgiftstak som innebär en budgeteringsmarginal på 4,6 procent vilket överstiger den tumregel för budgeteringsmarginalen (3 procent) som regeringen tidigare formulerat. I RiR 2010:14 påpekas att budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 överstiger regeringens riktmärke för budgeteringsmarginal med 40 respektive 50 miljarder kronor. Slutsatsen är att utgiftstaket inte utgör någon restriktion för utgiftsutvecklingen under 2011 och 2012. Riksrevisionen menar att det är svårt att se att regeringen följer de principer och intentioner som ställts upp för utgiftstaket med anledning av de redovisade budgeteringsmarginalerna. Därmed

riskerar utgiftstakets roll i den finanspolitiska styrningen att eroderas. (RiR 2010:14)

RiR 2008:30, RiR 2009:14 och RiR 2009:17 tar upp frågan om tidigarelagda amorteringar för Vägverket och Banverket av lån i Riksgäldskontoret år 2008 och vilken påverkan detta har på utrymmet under utgiftstaket under perioden 2009–2011. Amorteringarna ökar de takbegränsande utgifterna det år Vägverket och Banverket tillförs medel för detta ändamål (utan att budgetsaldo eller finansiellt sparande påverkas) och ökar utrymmet under taket de kommande åren. Om detta utrymme skulle användas för andra utgifter skulle budgetsaldot och det finansiella sparandet försvagas i motsvarande grad. Vidare konstateras i RiR 2009:17 att en stor del av de utgiftsökningar som föreslagits i tilläggsbudgetar har avsett en redovisningsmässig flyttning av takbegränsande utgifter utan att utgiftstaket anpassats. I RiR 2009:14 lyfts också frågan om tidigareläggning av statsbidrag till kommunsektorn. Tidigareläggningar av amorteringar och förtida utbetalningar av statbidrag påverkade budgeteringsmarginalen 2010 med 10 miljarder kronor.

En viktig uppgift för det finanspolitiska regelverket är att säkerställa en långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Regeringens bedömning av finanspolitikens hållbarhet baseras på mycket långsiktiga scenarier för ekonomins och de offentliga finansernas utveckling. För att bedöma hållbarheten i finanspolitiken används bl.a. den s.k. S2-indikatorn. Riksrevisionen har granskat regeringens beräkningar och diskuterat de antaganden som görs (RiR 2008:15, RiR 2009:17 och RiR 2010:14). Revisionen anser att regeringens slutsatser utifrån det basscenarioet är paradoxala eftersom S2-indikatorn med regeringens antaganden visar att finanspolitiken inte är långsiktigt hållbar, trots överskott som överstiger överskottsmålet på 1 procent av BNP och en kraftig uppbyggnad av den offentliga sektorns förmögenhetsställning. En slutsats är att syftet med långsiktiga beräkningar bör beskrivas tydligare för att stärka kopplingen mellan finanspolitiken på kort sikt, överskottsmålet och analysen av den långsiktiga hållbarheten.

Även *Finanspolitiska rådet* granskar regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Rådet tillsattes av regeringen år 2007 och lämnade sin första rapport i maj 2008. Granskningen avser inte bara finanspolitiken i snäv bemärkelse utan rådet har också relativt ingående granskat bl.a. reformer på arbetsmarknads-, utbildnings- och skatteområdet. I det följande redovisas de synpunkter som rådet lämnat vad gäller det finanspolitiska ramverket (Finanspolitiska rådet, 2012).

Rådets första rapport från maj 2008 avhandlade generella principer såsom finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, förutsättningarna för aktiv konjunkturstimulerande finanspolitik och finanspolitikens medelfristiga mål. Liksom Riksrevisionen framförde rådet att det krävs en bättre motivering av överskotts-målet för att målets legitimitet ska upprätthållas. Man framförde vidare att när det gäller uppföljningen av målet bör det tydligare framgå vilken vikt som fästs vid de olika indikatorerna. Regelverket kring utgiftstaket är oklart och rådet menader att det behöver förtydliga hur taket fastställs.

2009 års rapport blev starkt inriktad på den ekonomiska krisen. Några slutsatser i rapporten var att de åtgärder som regeringen genomfört i huvudsak var adekvata, men att det borde funnits ett tydligt regelverk för att hantera finansiella institutioner i kris. Man menade vidare att den kraftiga konjunkturförsvagningen borde föranlett mer omfattande stimulansåtgärder. Man menade också att regeringens hantering av de extra statsbidragen till kommunerna 2010 – som redovisades som en utgift 2009 för att minska risken att bryta utgiftstaket 2010 – skadar utgiftstakens trovärdighet. Rådet kritiserade återigen att det används flera indikatorer för att mäta överskottsmålets uppfyllelse. Det ansågs särskilt problematiskt att indikatorerna speglar i grunden olika mål. Rådet efterlyste ett förtydligande av motiven bakom överskottsmålet.

I rådets tredje rapport 2010 diskuterades bl.a. den finanspolitiska hållbarheten och finanspolitiken i ett internationellt perspektiv och det finanspolitiska ramverket. Rådet bedömde att

de offentligfinansiella riskerna i vår omvärld var omfattande. Mot bakgrund av osäkerheten beträffande krisens långsiktiga återverkningar och svårigheten att bedöma reformutrymmet avrådde rådet från permanenta ofinansierade åtgärder. Man upprepade vidare kritiken mot att så många indikatorer används för att följa upp överskottsmålet. Rådet argumenterade för att endast använda två indikatorer – en bakåtblickande och en delvis framåtblickande.

Avsnitten om finanspolitiken i 2011 års rapport behandlade bl.a. det strukturella sparandet och regeringens bedömningar av reformutrymmet. Rådet konstaterade att den relativt gynnsamma finanspolitiska utvecklingen under krisen förklaras både av utgångsläget med ett högt sparande före krisen och av att de offentliga finanserna reagerade oväntat svagt på BNP-fallet. Rådet kritiserade beräkningarna av det strukturella sparandet och påpekade bland annat att dessa inte beaktar det kommunala balanskravet. Angående det för finanspolitiken centrala begreppet ”reformutrymme” menade rådet att regeringen bör visa hur detta uppkommer. Rådet varnade vidare för att utgiftstaken satts så högt att de riskerar att förlora sin styrande roll.

Sammanfattningsvis har alltså både Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet genomfört ett antal granskningar av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket utifrån olika aspekter. Ett viktigt syfte med omläggningen av budgetpolitiken var att öka transparensen i finanspolitiken, och på så sätt underlätta för riksdagen att utöva finansmakten genom att förse den med ett fullgott beslutsunderlag (Molander, P., Paulsson, G., 2008, sid 5). I såväl Riksrevisionens granskningar som i Finanspolitiska rådets rapporter har just transparensen varit en viktig utgångspunkt, och också ett område där man riktat kritik och pekat på förbättringsmöjligheter. Det har bl.a. handlat om uppföljningen av överskottsmålet, kopplingen mellan finanspolitiken på kort och lång sikt samt bedömning av utgiftstakets nivå. Andra återkommande aspekter har varit i vilken utsträckning som utgiftstaket verkligen binder och vilken roll budgeteringsmarginalen ska spela.

Trots den kritik som framförts angående transparensen framhåller både Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet att det finanspolitiska ramverket i stora delar fungerat väl när det gäller att upprätthålla sunda offentliga finanser. Denna slutsats delas även av andra bedömare. Samtidigt bör man understryka att den kanske viktigaste förändringen under 1990-talet inte var regelverket i sig, utan den insikt som krisen förde med sig. Ramverket kan sägas ha inneburit ett institutionaliserat minne som förhoppningsvis varar längre än det politiska minnet (EEAG, 2012).

Hur påverkas effektiviteten i statlig verksamhet?

Det är intressant att notera att de politiskt framförda motiven bakom de åtgärder som har genomförts, såväl vad gäller de budgetpolitiska målen som utvecklingen av det ekonomiadministrativa regelverket, i flertalet fall är ”effektivitetsneutrala”. Det har, med några undantag, sällan explicit hänvisats till krav på produktivitets- eller effektivitetsförbättringar när olika förändringar genomförts.

Som nämndes redan i inledningen till detta kapitel är kunskapen om utvecklingen av produktivitet och effektivitet i staten mycket begränsad. Länge mätte vi värdet av offentlig produktion som lika med kostnaderna. Enligt ett EU-beslut mäts numera ett antal offentliga tjänster med individuell inriktning med hjälp av volymmått. Detta påverkar främst den kommunala sektorn, medan staten påverkas i betydligt mindre omfattning. För kollektiva tjänster saknas det idag helt volymbaserade mått på prestationer. Därutöver behöver de prestationer som ändå tas fram, för individuellt och kollektivt inriktade varor och tjänster, kvalitetsjusteras. Sammanfattningsvis krävs ett omfattande utvecklingsarbete för att på ett bättre sätt kunna följa utvecklingen av produktivitet och effektivitet i staten.

Till vardags rör vi oss ofta med begreppen produktivitet och effektivitet men betydelsen kan vara olika. Även inom statsförvaltningen varierar tolkningen och användningen av begreppen. Till exempel visar en kartläggning av statliga myndigheters års-

redovisningar på en betydande variation när det gäller effektivitetsbegreppet (Statskontoret, 2011:13, sid 88). Till stor del handlar det om utifrån vilket perspektiv och med vilket syfte som man vill beskriva produktivitet och effektivitet.

När det gäller produktivitet brukar detta anges som produktion per resursinsats. Detta tar dock inte hänsyn till kvaliteten. Kvalitet i sig är ett svårfångat begrepp, som kan innehålla både subjektiva aspekter och mer mätbara delar. Utan kvalitetsjustering riskerar ett produktivitetsmått att bara bli ett mått på styckkostnaden. Om man tar hänsyn till kvaliteten närmar man sig mer ett effektivitetsmått som handlar om grad av måluppfyllelse i förhållande till insatta resurser. Ibland talar man om inre effektivitet och yttre effektivitet, där det första begreppet handlar om kostnadseffektiviteten i en organisation, medan yttre effektivitet tar sikte på värdet av produktionen per insatt resursenhet för mottagarna utanför den egna organisationen. En annan aspekt handlar om hur mycket resurser som ska sättas in och hur detta ska vägas mot andra angelägna områden. Effektivitet handlar därmed inte bara om att göra rätt saker och på rätt sätt, utan också om att använda resurserna inom rätt område.

Ett annat sätt att beskriva samma sak är att tala om den s.k. effektkedjan (Statskontoret, 2011:13, sid 17–18). Startpunkten för kedjan är resurser, t.ex. i form av varor, arbetskraft och kapital. Resurserna används till aktiviteter. Merparten av aktiviteterna förväntas ge upphov till någon typ av prestationer som vänder sig till mottagare utanför den egna organisationen. Prestationerna ska i sin tur resultera i effekter som kan ha olika perspektiv utifrån vilket mål som finns för verksamheten. Man kan t.ex. tala om effekter för hushåll eller företag, effekter på miljön eller samhällsekonomiska effekter där alla effekter förutsätts värderas och vägas in.

Man kan också diskutera effektivitet utifrån vilken nivå man avser (Molander, P., Stigmark, K., 2005, sid 16–17). *Teknisk effektivitet* innebär att tillgängliga resurser ska användas på effektivast möjliga sätt. Ett sätt att mäta är att använda en s.k.

DEA-metod där man konstruerar en ”produktionsfront” och mäter potentialen för effektivisering genom att mäta avståndet för befintliga producenter till denna front.¹²⁵ Nästa steg handlar om *allokerings effektivitet*, dvs. om i vilken utsträckning resurserna fördelas utifrån väljarnas önskemål. Den tredje dimensionen avser de beslutsprocesser som tillämpas och kan benämnas *institutionell effektivitet*. Det kan bl.a. handla om att utforma processen på ett sätt som hanterar problem med t.ex. kollektivt beslutsfattande, s.k. tidsinkonsistens och beslut under osäkerhet.

I detta avsnitt diskuteras det finanspolitiska ramverkets betydelse utifrån samtliga olika nivåer. Ett viktigt syfte bakom ramverket var att öka den institutionella effektiviteten. Såväl de övergripande budgetpolitiska målen som budgetprocessen kan ha betydelse för allokerings effektiviteten. När det gäller den ekonomiska styrningen mer generellt så finns ett antal inslag i den som bör påverka den mer tekniska effektiviteten i förvaltningen.

Som konstaterats i det föregående har under det senaste kvartseklet bedrivits ett omfattande utvecklingsarbete i Sverige när det gäller hela den finansiella styrningen i staten. De viktigaste inslagen och resultaten av detta arbete sammanfattats i tio punkter i avsnitt ”Utvecklingen av det finanspolitiska ramverket och den finansiella styrningen”. I det följande förs ett resonemang kring vilka konsekvenser dessa inslag kan förväntas ha på effektiviteten i olika avseenden och på olika nivåer i staten.

Övergripande kvantitativa ekonomisk-politiska mål

På vilket sätt har överskotts målet och utgiftstaket påverkat effektiviteten i statsförvaltningen? Det är naturligtvis en svår fråga att svara på. På ett övergripande plan har införandet av det budgetpolitiska ramverket sannolikt haft mycket stor betydelse för att vi idag har starka offentliga finanser. Starka offentliga finanser utgör i sin tur en viktig grund för att myndigheterna ska

¹²⁵ DEA står för Data Envelope Analysis. Se t.ex. Riksrevisionen 2006:22 där metoden använts för att mäta Arbetsförmedlingens effektivitet.

få goda villkor att bedriva sin verksamhet. Långsiktighet och förutsägbarhet är viktigt för att skapa stabila planeringsförutsättningar för förvaltningen.

På ett övergripande plan har ramverket spelat en viktig roll för förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet i Sverige. Detta har i sin tur bidragit till en lägre riskpremie på svenska statspapper vilket i förlängningen innebär att stabiliseringspolitiken blivit mer effektiv (Boije, R., Kainelainen, A., Norlin, J., 2012). Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan man också hävda att överskottsmålet främjar ekonomisk effektivitet om det leder till "tax-smoothing", dvs. att skatteuttaget inte behöver variera över tiden t.ex. till följd av den framtida demografiska utvecklingen (regeringens skrivelse 2010/11:79).

Men effektivitet i sammanhanget kan också handla om högre grad av måluppfyllelse. Övergripande mål tvingar fram tydligare politiska val. Fastställande av utgiftstaket och ramarna för utgiftsområdena kräver en hårdare och mer medveten prioritering än utan dessa skarpa restriktioner. Detta har troligen lett till att fördelningen av resurser bättre överensstämmer med de politiska prioriteringarna och i den bemärkelsen bidragit till utgifter av högre kvalitet. I viss utsträckning har också nya reformer finansierats med neddragningar av mindre angelägna områden. Sammantaget bör detta ha inneburit en högre kvalitet på utgifterna. Det besparingskrav på 11 procent som infördes 1996–98 för samtliga myndigheter bör också ha skapat ett tryck på effektivitetshöjningar (Hjalmarsson, 2009, sid 91). Däremot finns ingen systematisk uppföljning av vilka konsekvenser detta de facto fick, vilket är anmärkningsvärt.

Samtidigt kan det finnas risk för målkonflikter mellan finanspolitiken och förvaltningspolitiken. Om det inte finns någon flexibilitet i systemet t.ex. i form av outnyttjade budgeteringsmarginaler kan regeringen tvingas till drastiska och kortsiktiga beslut om utgiftsminskande åtgärder. Ett tydligt exempel är de åtgärder som regeringen vidtog 2005 när utgiftstaket var i fara. Regeringen fattade då beslut om en frysning av såväl myndig-

heternas anslagssparande som deras anslagskrediter. Det finns en risk att denna typ av åtgärder får konsekvenser för myndigheternas sätt att bedriva sin verksamhet som påverkar effektiviteten. I en utvärdering från Ekonomistyrningsverket (2006:03) framkom att drygt hälften av de myndigheter som ingick i underlaget angav att beslutet om restriktioner fått ganska negativa eller mycket negativa effekter för möjligheterna att genomföra planerad verksamhet. Det finns andra exempel på denna typ av åtgärder där förvaltningspolitiska aspekter fått stå tillbaka för budgetpolitiska överväganden. Lite hårddraget kan man säga att kontrollen över statsfinanserna har prioriterats framför effektiviteten ute i myndigheterna.

I avsnittet ”Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket” diskuterades tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Det konstaterades att regeringen vid flera tillfällen flyttat utgifter mellan åren för att på så sätt klara utgiftstaket. Det kan ifrågasättas om en tidigareläggning av t.ex. utbetalningen av EU-avgiften är förenligt med kraven på effektivitet och god hushållning med offentliga medel. För att utgiftstaket ska kunna bidra till en hårdare prioritering av utgifter är det viktigt att det i något skede verkar ”bindande” på finanspolitiken. Om ett antal utgifter istället läggs på inkomstsidan får inte utgiftstaket samma tydliga funktion. Ett överutnyttjande av den s.k. ändringsbudgeten där medel tillförs anslagen under pågående verksamhetsår, och där det inte finns någon riktig finansiering, riskerar också att erodera utgiftstaket som budgetpolitiskt medel. Detsamma gäller om budgeteringsmarginalen blir alltför stor.

Betoning av det medelfristiga perspektivet

Rationella beslut förutsätter att framtida effekter av olika beslut kan vägas samman. Kostnader och nyttor av beslut är dock inte alltid jämnt fördelade över tiden. Det gör att det kan finnas risk att framtida osäkra kostnader underskattas i förhållande till den direkta och synliga nyttan. Det finns med andra ord ett s.k. tidsinkonsistensproblem (Molander, P., Paulsson, G., 2008, sid 11). Det treåriga utgiftstaket är ett tydligt uttryck för att för-

länga det finanspolitiska beslutsfattandet utöver den ettåriga budgetperioden. Överskottsmålet syftar till att säkerställa att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. En betoning av det medelfristiga perspektivet bör öka den institutionella effektiviteten och förhoppningsvis leda till en finanspolitik som i högre grad än annars avspeglar de politiska prioriteringarna av framtida kostnader och nyttor.

En budgetprocess som präglas av en top-down-ansats

Ett viktigt inslag i reformeringen av budgetprocessen var införandet av en top-down-process, både i beredningen av budgeten i Regeringskansliet och i beslutsprocessen i riksdagen. Motivet var att förhindra att det skapades tillfälliga koalitioner för att öka utgiftsnivån utan motsvarande finansiering (Molander, P., Paulsson, G., 2008, sid 9). Den tidigare budgetprocessen hade varit efterfrågedriven och inkrementell. Budgeten bestämdes i en process ”nerifrån och upp” (Hjalmarsson, 2009, sid 75–78). Förändringarna har varit en starkt bidragande orsak till att stramheten i processen har kunnat upprätthållas och att de budgetpolitiska målen kunnat nås. Genom en top-down-process har beslut kunnat tas om helheten och därmed har man kunnat minska de effektivitetsförluster som en suboptimering riskerar att innebära. I förlängningen bör detta bidra till en högre kvalitet i utgifternas sammansättning.

Till skillnad från en del andra inslag i budgetreformen har processen i riksdagen i stort förblivit oförändrad. Vad gäller processen i Regeringskansliet förefaller systemet med regeringsöverläggningar efterhand fått en mindre styrande roll än vad som ursprungligen planerats. Ramarna för respektive utgiftsområde har inte heller fått den styrande roll i Regeringskansliets interna arbete som förutsågs från början.

Budgetlagen

Införandet av budgetlagen innebar en tydlig reglering av regeringens befogenheter och skyldigheter gentemot riksdagen. En portalparagraf i budgetlagen (2011:203) är att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verk-

samhet. Det bör tolkas som att regeringen ansvarar gentemot riksdagen för att säkerställa att förvaltningen präglas av hög effektivitet och god hushållning. Begreppen specificerades i propositionen till budgetlagen (prop. 1995/96:220 s. 19 f.) på följande sätt: ”Uttrycket hög effektivitet åsyftar att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl.”

När det gäller återrapporteringen finns dock inga specifika krav i denna del. I budgetlagen regleras kraven på regeringens rapportering i 10 kap. § 1–3. Där anges bl.a. att ”redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar”. Regeringen ska vidare i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Utformningen av årsredovisningen för staten regleras i budgetlagens 10 kap. § 5–6. Årsredovisningen för staten ska bl.a. innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål, en redovisning av utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov och hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden. Vidare finns krav på en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter samt en redovisning av utvecklingen av statsskulden. Därutöver ska årsredovisningen innehålla ett uttalande av regeringen om huruvida räkenskaperna har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Ingenstans finns dock specifika krav på redovisning av hur staten levt upp till kraven på effektivitet och god hushållning. Om budgetlagen är tydlig när det gäller dessa begrepp så kan man konstatera att det inte är lika tydligt hur riksdagen ska få information om hur verksamheten faktiskt bedrivs. I stället trycker lagstiftaren på begreppen god redovisningssed och rättvisande bild. Här kan man överväga om man bör tydliggöra kraven på regeringen att återrapportera vad som hänt när det gäller effektiviteten i statsförvaltningen.

Ökade krav på öppenhet och transparens

Det kan vara viktigt att påpeka att de reformer som genomförts varit "neutrala" i den bemärkelsen att de inte med automatik skulle påverka den offentliga sektorns omfattning, statsskuldens storlek eller liknande (Molander, P., Paulsson, G., 2008, sid 5). Dessa parametrar bestäms helt av riksdagen som en del av finansmakten. Det övergripande syftet med budgetreformen har i stället varit att öka transparensen för att därigenom ge riksdagen ett bättre beslutsunderlag men också öka möjligheten till demokratisk insyn.

Merparten av beslutsfattande sker under osäkerhet, och när det gäller politiska beslut som ofta handlar om långsiktiga frågor är detta särskilt påtagligt (Molander, P., Paulsson, G., 2008, sid 11). Det finns en omfattande teoribildning kring beslutsfattande under osäkerhet och problem med s.k. asymmetrisk information. Bättre och mer omfattande information i form av bl.a. prognoser, beräkningar och uppföljning är en första naturlig åtgärd för att lösa problemen. Alla inslag inom det finanspolitiska ramverket som syftar till att öka transparensen kan därför sägas bidra till ett bättre beslutsunderlag och därmed i förlängningen till utgifter av högre kvalitet.

Såväl Riksrevisionen som Finanspolitiska rådet haft synpunkter på transparensen och tydligheten när det gäller bl.a. uppföljning av överskotts målet och motiveringen av utgiftstakets nivå, men också när det gäller kopplingen mellan finanspolitiken på kort

och medellång sikt och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Ökad delegering

Som framgått tidigare i detta kapitel har det under det senaste kvartsseklet genomförts en minskad detaljstyrning från riksdagen till regeringen och i nästa steg från regeringen till myndigheterna. Som en bakgrund kan nämnas att antalet anslag uppgick till ca 1700 i mitten på 1950-talet (Hjalmarsson, 2009, sid 117). Därefter har en successiv minskning skett, och 1996 var anslagen 650 och tio år senare färre än 500. Denna minskning är ett tydligt uttryck för en förskjutning av befogenheter från riksdagen till regeringen.

På samma sätt har det genomförts en allmän minskning av underindelningarna av anslagen i regleringsbrevet till myndigheterna. Från att anslagen i snitt var uppdelade i fem eller sex poster har antalet anslagsposter minskat kraftigt. I samband med ramanslagets införande minskade den finansiella detaljstyrningen betydligt. Förändringarna genomfördes i samband med introduktionen av mål- och resultatstyrning och innebar en tydlig delegering av befogenheter när det gäller politikens genomförande. Utgångspunkten för denna delegering är uppfattningen att den som är närmast verksamheten också har de bästa förutsättningarna att besluta om hur verksamheten ska bedrivas på effektivast möjliga sätt. Utan tvekan är minskningen av antalet anslag och införandet av ramanslag en av de allra viktigaste principiella förändringarna när det gäller att skapa förutsättningar för en effektiv förvaltning.

Ramanslagen har alltså varit avsedda att ge myndigheterna stor frihet att styra över resursfördelningen i sin verksamhet. Ekonomistyrningsverket har dock i en rapport visat att ramanslagen till myndigheterna ofta är förenade med finansiella eller ”verbala” restriktioner (ESV, 2009, sid 14). För 2008 var endast 43 procent ”rena” ramanslag. Om man granskar de knappt 1300 anslagsposterna som anslagen indelas i, hade endast 36 procent både spar- och kreditmöjligheter. Resten var förknippade med

olika begränsningar. Enligt rapporten går det inte att hitta någon enhetlig princip för när regeringen väljer att villkora anslagsposterna på det ena eller andra sättet.

Delegerad arbetsgivarpolitik och ett löpande produktivitetsskrav
Den förändrade förhandlingsordningen för de statsanställdas löner som infördes fr.o.m. 1994/95 utgör en annan viktig reform för att skapa förutsättningar för myndigheterna att effektivisera verksamheten. Största delen av förvaltningskostnaderna utgörs av löner. Idag finns ett system som innebär att myndigheterna själva hanterar lönebildningen under fullt kostnadsansvar. Det ger självklart också helt andra möjligheter än tidigare att arbeta strategiskt med kompetensförsörjning.

Reformeringen av personalpolitiken och delegering av ansvaret för löneförhandlingarna från politikerna till myndigheterna bidrog sannolikt till att löneökningstakten kunde sänkas inom den offentliga sektorn (Hjalmarsson, 2009, sid 111). I kombination med ett antal andra förändringar inom såväl penningpolitiken som på arbetsmarknaden medverkade detta till lägre pris- och löneökningstakt i hela samhället. Detta har haft betydelse för hela samhällsekonomin.

Systemet med pris- och lönekompensation baseras på officiella indexserier när det gäller lokalkostnader och lönekostnadsutvecklingen i tillverkningsindustrin. Modellen bygger på den s.k. EFO-modellen som bl.a. utgår från att staten inte ska vara löneledande. Från lönekostnadsdelen görs ett produktivitetsavdrag som utgår från produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Detta avdrag har utan tvekan inneburit ett omvandlingstryck på den statliga förvaltningen. Ett sådant tryck, och vetskapen om att de reala resurserna även framöver successiv kommer att minska, bör kunna leda till nya lösningar, innovationer och kanske även nya produkter och tjänster. Därutöver har produktivitetsskravet på förvaltningen, i kombination med avsaknad av indexuppräknings för bl.a. barnbidrag och bidragen till kommunerna, medfört att det också kan skapas ett

visst reformutrymme för medvetna satsningar på andra områden.

Samtidigt har den nuvarande modellen för pris- och löneomräkningen av anslagen inneburit en viss ryckighet för myndigheternas del. Uppräkningen har varierat mellan åren, och det har varit svårt att veta vad som kommer att gälla de kommande åren. Ett exempel var löneomräkningstalet för 2010 som låg på 4,43 procent, vilket var historiskt högt. Det följande året var motsvarande uppräkningsstal 0,49 procent, vilket kan förklaras med att löneutvecklingen inom industrin var mycket låg till följd av finanskrisen. Arbetsgivarverket (2009) har nyligen utvärderat löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet och bl.a. föreslagit en modell där arbetskostnadsindex skulle beräknas som ett flerårigt glidande medelvärde.

I sammanhanget kan också påpekas att några motsvarande explicita krav på produktivetsförbättringar inte finns inom den avgiftsfinansierade verksamheten. Här gäller istället principen om full kostnadstäckning, vilket i praktiken innebär att myndigheterna fullt ut kan få kompensation för faktiska kostnadsökningar.

Avvägning mellan stramhet och flexibilitet

Redan när den nya budgetprocessen infördes diskuterades behovet av flexibilitet i systemet. Det gällde regelverket såväl på regerings- som på myndighetsnivå. I det föregående har budgeteringsmarginalen diskuterats i relation till utgiftstaket och de komplikationer som uppstår vid en alltför stor budgeteringsmarginal. Men även det motsatta problemet finns, dvs. när marginalen är för liten. Det övergripande syftet med marginalen har varit att klara att möta oförutsedda utgiftsdrivande faktorer och att undvika att utgiftstaket bryts. Budgeteringsmarginalen är i grunden ofinansierad, dvs. om den utnyttjas kommer det offentligfinansierade sparandet att minska. Om budgeteringsmarginalen utnyttjas till varaktiga utgifter, minskar marginalen mot framtida oförutsedda utgifter. Detta var problemet under några av de första åren efter reformen, vilket tvingade rege-

ringen till kortsiktiga och oplanerade neddragningar. Det innebär i sin tur negativa effekter för myndigheternas förutsättningar att planera och bedriva sin verksamhet på ett långsiktigt sätt.

Ramanslagens konstruktion innebär en möjlighet att spara och låna. De generella villkoren innebär att regeringen har en anslagskredit på 10 procent och möjlighet till ett obegränsat anslagssparande. För myndigheterna är villkoren snävare. När det gäller förvaltningsutgifter får myndigheterna disponera ett anslagssparande på 3 procent. Bakgrunden till denna regel var det förhållande att många myndigheter byggt upp ett omfattande sparande, vilket skapade en osäkerhet om den framtida utgiftsutvecklingen. Ibland diskuteras om myndigheterna borde ha större möjligheter till sparande och krediter. För detta talar risken för ineffektiv hushållning, t.ex. i form av att myndigheterna spenderar onödiga utgifter under slutet av året för att undvika att anslagssparande över 3 procent dras in.

En ökad användning av höjda anslagskrediter skulle kunna bidra till en minskning av antalet ändringsförslag till riksdagen under pågående verksamhetsår. Som framgått av avsnitt 5.4 har Riksrevisionen granskat regeringens tillämpning av den s.k. ändringsbudgeten (tidigare tilläggsbudgeten) och konstaterat att regeringen varje år begär ändring av 70–80 anslag (RiR 2008:17). I princip innebär detta att man ställer riksdagen inför ett *fait accompli*. Flertalet av förslagen har ingen riktig finansiering och innebär också avsteg från den vanliga budgetprocessen. En ökad användning av anslagskrediter skulle ge en avlastning av riksdagsbehandlingen från så många förslag på ändringsbudget.

Behovet av flexibilitet hänger samman med riksdagens ettåriga anslagsbeslut. Från myndighetshåll framförs ibland önskemål om längre perioder, t.ex. i form av treåriga budgetramar. Den nya budgetlagen befäster dock systemet med ettåriga beslut. Regeringen ska återkomma till riksdagen varje år och riksdagen ska därmed också få möjlighet till årliga prövningar. Ytterst är detta en demokratisk fråga, som ju också innefattar möjligheten

att föra fram andra prioriteringar även för andra partier än regeringspartierna.

Kostnadsmässig redovisning och ökad kostnadsmässighet i budgeten

Redovisningen i staten görs sedan 20 år tillbaka enligt bokföringsmässiga (kostnadsmässiga) principer. En sådan redovisning stödjer mål- och resultatstyrningen på ett bättre sätt än en kassamässig redovisning. Genom att redovisa resursförbrukningen i stället för kassaflödet ges en tydligare koppling till prestationer och effekter, såväl i myndigheternas interna styrning som i regeringens styrning av myndigheterna. Detta bör skapa möjligheter för myndigheterna att utnyttja resurserna på ett effektivare sätt. Det skulle vidare kunna ge beslutsfattare på olika nivåer incitament för ett mer långsiktigt tänkande genom att man vid anskaffningstidpunkten av en tillgång beaktar värdet även i ett längre perspektiv (Molander, P., Paulsson, G., 2009, sid 27). Samtidigt blir informationen mer komplex och det kan också finnas risk för godtycklighet när det gäller t.ex. val av avskrivningstid.

När det gäller budgeten hade vi i Sverige fram t.o.m. 2009 en blandning mellan utgiftsmässighet och kassamässighet. Från den 1 januari 2009 avräknas statens förvaltningsutgifter kostnadsmässigt mot anslaget. Övergången från utgiftsmässig till kostnadsmässig avräkning motiverades med att en sådan avräkning ger en mer rättvisande bild av resursförbrukningen under året. Dessutom betonades att det är en fördel att samma redovisningsprincip kan användas i anslagsavräkningen som i den löpande redovisningen och i bokslutet. Detta i sig bör ha inneburit effektiviseringsmöjligheter för myndigheterna.

Samtidigt kan det finnas risker då man önskar genomföra mer omfattande förändringar i förvaltningen. Till exempel medför kompetensväxlingar med övergångskostnader vid kostnadsmässig anslagsavräkning att hela kostnaden för uppsägningsperiod mm belastar det år när beslutet fattas. Detta kan riskera att leda till att viktiga strukturförändringar skjuts på framtiden vilket i

sin tur skulle kunna minska effektiviteten i delar av förvaltningen.

Ökade krav på prognoser och uppföljning

I samband med ramanslagsmodellens införande avskaffades de s.k. förslagsanslagen. Denna anslagstyp fick överskridas vid behov – om man ska förenkla en aning fick utgifterna under förslagsanslagen bli vad de blev. Med en sådan anslagstyp fanns det därför svaga incitament för att göra noggranna prognoser och ha god kontroll på utgiftsutvecklingen. När utgiftstaket infördes och förslagsanslagen avskaffades blev det mycket viktigare att göra bra prognoser, att budgetera rätt och att följa upp utvecklingen noggrant. En positiv bieffekt av detta torde vara att myndigheterna på ett helt annat sätt än tidigare tvingas ha kontroll över kostnadsutvecklingen. Det medför vidare behov av analyser av olika förändringar i t ex. regelverk och incitamentsstrukturer. Detta bör verka effektivitetsfrämjande.

Som nämnts tidigare har hela mål- och resultatstyrningen markant ökat kraven på uppföljning av verksamheten. Kraven på myndigheternas resultatredovisning regleras i FÅB. Efter den s.k. Styrtredningens förslag (SOU 2007:75) har kraven på uppföljning ändrats. För det första har fokus flyttats från rapportering av effekter till rapportering av aktiviteter. Tanken är att endast det som myndigheten kan påverka ska rapporteras. För det andra har myndigheterna getts ett ökat ansvar att själva bestämma om vad som ska rapporteras till regeringen.

Det är också viktigt att peka på riksdagens roll när det gäller resultatuppföljning. Sedan år 2011 har utskotten en grundlagsreglerad uppgift att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ansvarsområden. Regeringen har ökat myndigheternas inflytande över vad dessa ska återrapportera till regeringen. Men regeringen kan inte abdikera från ansvaret för vilken resultatinformation som ska ges till riksdagen.

Avslutande kommentarer

Det omfattande utvecklingsarbete av den ekonomiska styrningen i staten som bedrivits sedan mitten av 1990-talet har bestått av två delar. Den första delen har utgjorts av finanspolitiken där har hela ramverket förändrats i grunden. Syftet har varit att undvika nya statsfinansiella kriser. De explicita målen har handlat om ökad transparens och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den andra delen av den ekonomiska styrningen har haft fokus på myndigheterna och utgjort en del av förvaltningspolitiken.

Utvecklingen av det finanspolitiska ramverket har sällan motiverats utifrån effektivitetskrav. Samtidigt kan man konstatera att de kvantitativa, övergripande målen med stor sannolikhet bidragit till en ökad *allokerings effektivitet*, dvs. de politiska prioriteringar som ramverket tvingar fram gör att mindre angelägna satsningar får stå tillbaka för sådana som mer avspeglar väljarnas önskemål. I den bemärkelsen kan man tala om en högre grad av måluppfyllelse. Den budgetprocess som tillämpas idag, både i riksdagen och i Regeringskansliets interna arbete, har varit central. Betoning av det medelfristiga perspektivet, en top-down-process och finansutskottets samordnande roll har definitivt ökat den *institutionella effektiviteten*. I termer av effektkedjan kan man tala om att det finanspolitiska ramverket utan tvekan har haft betydelse för resursdimensioneringen.

Det finanspolitiska ramverket har i stora delar fungerat väl. Samtidigt finns det inslag i tillämpningen som inte varit i linje med intentionerna bakom reformen. Uppföljningen av överskottsmålet har inte varit tillräckligt tydlig för att leva upp till kraven på transparens. För stora budgeteringsmarginaler, tekniska förskjutningar av utgifter mellan budgetåren eller en alltför slapp användning av ändringsbudgeten kan innebära att utgiftstakets funktion som budgetrestriktion försvagas. Detta riskerar att minska resurseffektiviteten och att underminera utgiftstaket som budgetpolitiskt verktyg.

Vilka konsekvenser har då ramverket i snäv bemärkelse haft för den *tekniska effektiviteten*? Eller, annorlunda uttryckt, på vilket sätt påverkar finanspolitiken de aktiviteter, prestationer och effekter som myndigheternas verksamhet genererar? Här är sambandet mer indirekt. Regeringen har varit tydlig med att omsorgen om de offentliga finanserna går före förvaltningspolitiska hänsyn. Samtidigt utgör sunda offentliga finanser grunden för de förutsättningar som myndigheterna har att verka under. Att inte ha god kontroll över utgiftsutvecklingen riskerar att ge upphov till panikåtgärder som innebär tvära kast i styrningen av myndigheterna. När detta skett, t.ex. år 2005 när utgiftstaket var hotat, har den tekniska effektiviteten i delar av förvaltningen sannolikt påverkats negativt. Slutsatsen är alltså att det finanspolitiska ramverket haft stor betydelse när det gäller att upprätthålla starka offentliga finanser och att skapa mer stabila planeringsförutsättningar. Men det är inte självklart att ramverket i sig inneburit en mer effektiv offentlig sektor.

Däremot innehåller den ekonomiska styrningen i vidare bemärkelse ett antal inslag som definitivt bör verka effektivitetsfrämjande. Det viktigaste i detta är ramanslagsmodellen som innebär en långgående delegering till myndigheterna. Modellen bygger på synsättet att de som är närmast verksamheten också har bäst kunskap om hur den bör bedrivas. Regeringen bör undvika att belägga anslagen och anslagsposterna med för mycket finansiella eller verbala restriktioner. Ramanslagen i kombination med det löpande kravet på produktivetsförbättringar skapar en insikt hos myndigheterna att man ständigt måste söka förbättra verksamheten och minska resursförbrukningen. Dessa utgångspunkter bör omfatta all offentlig verksamhet, inte bara den anslagsfinansierade. Idag är den avgiftsfinansierade verksamheten till stora delar undantagen produktivetskravet.

En långtgående delegering förutsätter samtidigt en väl utvecklad uppföljning. Portalparagrafer i såväl budgetlagen som i myndighetsförordningen anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Även för-

ordningen om intern styrning och kontroll i staten kopplar till denna paragraf. Däremot behöver uppföljningen mot dessa bestämmelser stärkas.

I FÅB:en vore det rimligt med ett tydligt krav på att myndigheterna redovisar resultatet, förutom mot instruktion och regleringsbrev, också mot myndighetsförordningen i allmänhet och kraven på effektivitet och god hushållning i synnerhet. Det skulle i sin tur skapa tydliga signaler för arbetet med intern styrning och kontroll i staten. Som förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) tillämpas idag finns en överdriven fokus på regelefterlevnad och kontroll i efterhand. Portalparagrafen om effektivitet och god hushållning riskerar därför att hamna i bakvattnet till förmån för mer detaljerade mål och återrapporteringskrav. Det bör tydligare framgå att FISK:en ska vara ett verktyg för myndigheterna att säkerställa att allmänna medel används på bästa sätt. Det skulle i sin tur bl.a. kunna leda till att olika typer av samhällsekonomiska analyser blev mer frekventa inslag i myndigheternas styrning av sin verksamhet.

På motsvarande sätt kan i budgetlagen, under avsnittet om årsredovisningen för staten, ställas krav på att regeringen återrapporterar utifrån effektivitet och god hushållning. Ett tydligare återrapporteringskrav på regeringen skulle sannolikt skapa ett tryck för att intensifiera arbetet med att följa upp och mäta produktivets- och effektivitetsutvecklingen i staten.

Referenser

Arbetsgivarverket (2011), *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet*, Rapportserie 2011:2.

Robert, B., Kainelainen, A. och Norlin, J. (2012), *The Swedish Fiscal Policy Framework*, under utgivning i Nordic Economic Policy Review.

Budgetlagen (2011:203).

Ds 1992:126, *Statsskulden och budgetprocessen*, ESO, Finansdepartementet.

Ds 2003:49, *Nya principer för utformning av statsbudgeten*, Finansdepartementet.

EEAG (2012), *The EEAG Report on the European Economy*, "The Swedish Model", CESifo, Munich 2012.

Ekonomistyrningsverket (2006), *Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit*, ESV 2006:3.

Ekonomistyrningsverket (2009), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, ESV 2009:39.

Ekonomistyrningsverket (2010), *Intern styrning under kontroll?* ESV 2010:33.

Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2012, under utgivning.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

von Hagen, J (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities, Economic Papers no. 96, Oct. 1992.

Hjalmarsson, Å (2009), *Budgetavdelningen – hjärtat i Finansdepartementet*, Regeringskansliet.

Molander, P. och Paulsson, G (2008), *Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2008/5.

Molander, P. och Stigmark, K. (2005), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: målkonflikter i den offentliga i sektorn*, Riksbankens Jubileumsfond, Gidlunds, 2005.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringens proposition (1987/88:150).

Regeringens proposition (1993/94:100).

Regeringens proposition (1994/95:25).

Regeringens proposition (1995/96:100).

Regeringens proposition (1995/96:220), *Lag om statsbudgeten*.

Regeringens proposition (2010/11:40), *En reformerad budgetlag*.

Regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*.

Riksdagsutredningen (1993/94: TK 1,2,3).

Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006:22.

Riksrevisionen (2008a), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition*, RiR 2008:15.

Riksrevisionen (2008b), *Regeringens hantering av tilläggsbudgeten*, RiR 2008:17.

Riksrevisionen (2008c), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009*, RiR 2008:30.

Riksrevisionen (2009a) *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, RiR 2009:14.

Riksrevisionen (2009b), *Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010*, RiR 2009:17.

Riksrevisionen (2010a), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, RiR 2010:14.

Riksrevisionen (2010b), *Riksrevisionens granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket i BP och VP*, pm, 2010-10-13.

SOU 1992:102, *Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar*. Betänkande av Ramanslagsutredningen.

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommissionens förslag.

SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*.

SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*.

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av styrtredningen.

Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, 2011:13.

7 Några reflektioner

Ökad effektivitet genom ändrad styrning

Effektivitet är sedan ett par decennier en central målsättning och utgångspunkt för styrningen av den offentliga sektorns verksamhet. Det råder dock en viss osäkerhet om effektivitetsbegreppets innebörd när det används så brett och i så många olika sammanhang. Detta var en av anledningarna att Statskontoret ansåg det relevant att lyfta frågan om de teoretiska utgångspunkterna för effektiviseringsarbetet i staten.

I Unemos artikel görs en grundlig genomgång av begreppet och dess innebörd. Det framkommer att det nationalekonomiska perspektivets tolkning har etablerats, vilket innebär att det finns en enighet om att effektivitet uppnås när vi skapar största möjliga samhällsliga nytta av de resurser som finns för den offentliga sektorns verksamhet – samhällsekonomisk effektivitet. Detta innebär att varje verksamhetsområde inte enbart kan värderas utifrån sin egen effektivitet utan att samtliga områden ska vägas mot varandra.

Detta är dock den teoretiska utgångspunkten och när begreppet ska operationaliseras tillkommer en rad dimensioner. För att strukturera effektivitetsmått i olika led används i allt större utsträckning effektkedjan, dvs. en beskrivning av hur resurser, aktiviteter, prestationer och måluppfyllelse till sist leder fram till effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Att mäta effektiviteten i offentlig verksamhet innebär sålunda att värdera resultatet av verksamheterna i relation till insatta resurser. Detta är en stor utmaning. Å ena sidan måste man tydliggöra vilka effekter man vill uppnå (som ger största möjliga nytta för medborgarna) och för det andra kunna mäta i vilken utsträckning man faktiskt uppnått dem. Sedan måste man kopp-

la den egna verksamheten (resurserna) till dessa uppnådda effekter.

Utgångspunkten för de senaste decenniernas effektivitetsinriktade arbete härstammar från styrformer som i stor utsträckning hämtats från privat sektor. Inom den offentliga sektorn har styrformer som inspirerats av den privata sektorn samlats inom ramen för det som ibland kallas New Public Management (NPM). Såväl resultatstyrning i offentlig regi som konkurrensutsättning med privata inslag innehåller marknadsorienterade drivkrafter. Marknadsstyrningen anses därmed ha en högre sannolikhet än planeringsstyrningen att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Stora delar av den offentliga sektorns verksamhet, t.ex. välfärdstjänsterna, fungerar emellertid inte som en kommersiell marknad. En viktig skillnad är att efterfrågan inte är helt styrd av individens betalningsvilja utan reglerad genom ramar i form av budgetbeslut (eller budgettak). En sådan reglerad efterfrågan får också effekter på utbudet i form av att möjligheten att göra vinst främst styrs till tekniken att minska kostnaderna, förändra kvaliteten eller nischa sig på det mest lönsamma segmenten. Detta är ett särdrag som hittills inte har beaktats i styrningen.

Otydliga kriterier för organisering av verksamheter

Sammanställningen av den offentliga sektorn har blivit betydligt mer komplicerad och staten uppträder i flera olika skepnader. Ökad möjlighet att välja offentliga tjänster kan t.ex. innebära att flera offentliga utförare konkurrerar, att flera privata utförare konkurrerar eller att offentliga utförare konkurrerar med privata utförare. Bolagiserade verksamheter med statligt delägarskap har både kommersiella och samhälleliga krav som ska vägas mot varandra. Decentraliserade verksamheter till den kommunala nivån innebär större lokala variationer vilket kan få både positiva och negativa konsekvenser. Den mer mångfasetterade förvaltningen innebär att det blir viktigare att utveckla nya kriterier för styrningen och uppföljning av verksamheten.

De grundläggande skälen för ett offentligt åtagande inom många områden är att organisering i offentlig regi ska bidra till endera ett mer positivt samhällsekonomiskt utfall än vad som annars skulle bli fallet eller att ett definierat och önskat fördelningspolitiskt mål uppnås i högre grad. Som den offentliga sektorns verksamhet har utvecklats är emellertid ett offentligt åtagande inte längre helt och hållet ett åtagande för det offentliga. Både produktion och finansiering kan t.ex. också ha privata inslag.

Den offentliga sektorn upphandlar en relativt stor och ökande andel av sin verksamhet från helt privata leverantörer av tjänster. Det finns stora variationer mellan olika verksamhetsområden och mellan olika nivåer (stat, region och landsting) och det är slående att det inte verkar finnas några tydliga kriterier för valet av driftsform. Åsell visar i sitt kapitel att de grundläggande skälen för ett offentligt åtagande inte verkar vara en tydlig utgångspunkt i avvägningen mellan vilka områden där det privata inslaget har fått ett relativt starkt inflytande. Ungdomsvård och missbrukarvård är exempel på förhållandevis komplicerade verksamhetsområden med kvalitetsinriktade (icke standardiserade) tjänster där produktionen i hög grad överlämnats till privata utförare. Ett i teorin ofta anfört kriterium för förbättrad effektivitet vid privatiseringar är att tjänstens innehåll är relativt oproblematisk utifrån ett kvalitetsperspektiv dvs. där kvaliteten är av mindre betydelse eller lätt att definiera och följa upp. I detta sammanhang har inte den nationalekonomiska teorin fått genomslag i det praktiska utövandet.

Det verkar således som det är andra omständigheter än mer teoretiskt renläriga argument som avgör i vilken grad en verksamhet ska konkurransutsättas. Synen på konkurransutsättningen som en metod som kan lösa de flesta problem inom de flesta verksamhetsområden, saknar gediget teoretiskt och empiriskt stöd och här kan finnas anledning till eftertanke. Det finns annars en risk till allt för generella lösningar på specifika problem.

Det är sannolikt också så att politiken dras till stora förändringar. Genomgripande förändringar av en verksamhet uppvisar handlingskraft. Det kan uppfattas som lättare att omorganisera en verksamhet än att utveckla en organisations inre förmåga att effektivisera verksamheten. Det kan emellertid innebära en risk att förändringen inte löser problemet eller att andra problem uppstår i stället. Det finns också en risk att beslutsfattare inte tillräckligt genomgripande analyserar alternativet verksamhetsutveckling, dvs. de många små förändringarna i vardagen och deras betydelse för effektiviteten. Pollitt tar t.ex. i sitt kapitel upp det starka fokus som finns på förändringar som stärker de offentliga finanserna genom minskade utgifter. Utifrån ovanstående resonemang behövs en ökad teoretisk koppling inför ställningstaganden om vilka verksamheter som bör konkurrensutsättas och i vilket avseende (produktion, finansiering, reglering/beslut).

En ytterligare aspekt som inte alltid beaktas när verksamheter reformeras genom avreglering och större konkurrensutsättning är den ökade tillsyn som behövs för att t.ex. säkerställa rätt kvalitet, tillgänglighet, service och rättsäkerhet på området. När effektivitetsförbättringar framhålls som ett viktigt argument, så bör även tillsynsverksamheten och kostnaderna för denna beaktas i kalkylen insatta resurser i förhållande till uppnådda mål.

Det verkar vidare ha funnits en viss övertro på en övergång från anslags- till avgiftsfinansiering och att avgiftsfinansieringen automatiskt innebär en effektivare lösning. Om så inte är fallet är risken för bristande effektivitet stor eftersom den avgiftsfinansierade verksamheten är mycket omfattande. De statliga myndigheternas avgiftsintäkter under 2010 uppgick till nära 75 miljarder kronor (14 mdkr för offentligrättslig verksamhet och 60 mdkr för uppdragsverksamhet). En mer efterfrågestyrd verksamhet finansierad av avgifter kan se ut som en effektiv marknadslösning, men i många fall saknas en stark konkurrens på marknaden. Avgiftsfinansieringen blir då i praktiken ett system med full kostnadstäckning för producenten med svagare rationaliseringskrav som resultat. Det innebär sannolikt en svagare

produktivitetens utveckling jämfört med en stram anslagsfinansiering där ett produktivetskrav kan byggas in redan från början.

Otillräckligt empiriskt underlag om effektiviteten

Den offentliga sektorns effektivitet är oomtvistligen viktig och eftersträvansvärd. Det är emellertid svårt att få en överblick både av hur effektiviteten utvecklas i den offentliga sektorn och i vilken grad effektivitet ökar genom de beslut om konkurrensetsättning som fattas inom olika områden. Flera av författarna i denna antologi lyfter fram att det saknas tillräckligt empiriskt underlag för att bedöma den samlade effektivitetsutvecklingen. Såväl offentliga utredningar som forskare har konstaterat detta tidigare.

Avsaknaden av ett vederhäftigt underlag om den mer marknadsstyrda inriktningen beror inte på ointresse för frågan. I hög grad beror det på metodproblem när det gäller mätbarhet samt svårigheter att värdera målkonflikter såsom t.ex. avvägningen mellan valfrihet, fördelning och effektivitet eller avvägningen mellan olika myndigheters mål. Vidare är den kontrafaktiska jämförelsenormen mycket svår att definiera för ett stort och flerårigt reformarbete som t.ex. omregleringen av energimarknaden. Hur skulle energimarknaden ha utvecklats de senaste decennierna utan en omreglering?

Det finns också en grundläggande svaghet inom den offentliga sektorn när det gäller att fullfölja den marknadsorienterade styrningen med en marknadsorienterad resultatuppföljning. Det finns t.ex. inga specifika krav på en redovisning av hur staten lever upp till kraven på effektivitet och god hushållning trots att exempelvis budgetlagen tydligt anger att detta ska uppnås, vilket Lindström framhåller som en brist. Detta gäller även kommunernas uppföljning och skyldigheter inom kommunalagen. Vidare finns inte längre krav på myndigheter att redovisa effekter av sina insatser i sin årsredovisning. Det ägnas mer intresse åt att formulera nya förslag än att följa upp och utvärdera effektiviteten i befintliga åtaganden. Det innebär att planeringen och finansieringen av vad man vill åstadkomma riskerar

att prioriteras före en uppföljning och värdering av det som åstadkommits. Det ska naturligtvis påpekas att det finns flera granskande och utvärderande myndigheter, men när det gäller den samlade effektiviteten i staten borde det finnas mer empiriskt underlag med tanke på omfattningen av insatserna.

I allt reformarbete inom den offentliga sektorn är det viktigt att beslutskriterierna framgår tydligt oavsett om kriterierna är samhällsekonomiska, fördelningspolitiska eller motiverade på andra sätt. De överväganden och val som görs kan annars svårigen följas upp och utvärderas utifrån syftet med reformen.

Det är möjligen lätt att se förtjänsterna med en ökad konkurrensutsättning i teorin och i planeringsskedet, men samtidigt innebär sådana reformer och omvälvande omorganisationer av verksamheter att energi tas från kärnverksamheten under en period som ibland kan bli ganska lång. Detta är en aspekt som bör beaktas vid större reformer.

Som helhet pekar det mesta på att övergången från detaljstyrning till en mer marknadsorienterad styrning av den offentliga verksamheten är en positiv förändring i bemärkelsen att skapa mer effektiva verksamheter. Däremot framstår uppföljningen och utvärdering av vilka delar av förändringen som varit särskilt effektivitetsfrämjande som uppenbart bristfällig. Pollitt beskriver i sitt kapitel de varierande resultat som identifierats utifrån en stor mängd New Public Management-inspirerade reformer. Det går att resonera om vad som orsakat ett lyckat eller mindre lyckat utfall, men egentligen vet vi ganska lite om varför vissa reformer lyckas öka effektiviteten men inte andra. Kunskapen om vad som avgör hur effektivitetsfrämjande en insats är finns inte i tillräcklig utsträckning i dag. Det är centralt att utveckla sådan kunskap i den fortsatta strävan efter den effektiva staten, för att i nästa led väga den mot fördelningspolitiska eller andra ideologiska argument.

En gemensam förståelse för målen kan vara nyckeln till framgång

Övergången från en detaljreglerad till en mer resultatstyrd förvaltning har medfört en ökad frihet för både myndigheter och personal inom den offentliga sektorn. När statsmakterna lämnade detaljstyrningen och övergick till en mer resultatorienterad styrning var det ett skifte i synsätt. Styrningen handlar egentligen mer om ledning genom formuleringar av visioner och övergripande mål – ett mer idébaserat ledarskap i förvaltningen.

Det finns många exempel på ett lyckat idébaserat ledarskap, men det finns också flera svårigheter med en sådan ledning. Politiker formulerar gärna en vision eller ett övergripande mål som ska uppnås långsiktigt och lägger ner stor möda på att informera om den och utforma regleringar i överensstämmelse med visionen. Ändå händer det återkommande att arbetet och utfallet inte visar sig ligga i linje med visionen.

Ett viktigt skäl till att ett mer idébaserat ledarskap inte får det genomslag som är tänkt är att det inte finns en gemensam förståelse för vad insatserna ska leda till. Det behövs en gemensam bild av syftet och målen dvs. varför en verksamhet finns till. En hypotetisk nollvision om t.ex. ungdomsarbetslösheten är naturligtvis vällovlig, men Arbetsförmedlingen kan mycket väl nå ett sådant mål på ett suboptimerande, ineffektivt och kortsiktigt sätt om man inte har samma förståelse som de politiska målsättarna har med målet.

Ett ytterligare problem med alltför visionära mål är att det inte alltid är möjligt att åstadkomma måluppfyllelse inom ramen för de befogenheter som finns för en specifik verksamhet. Effekterna av en myndighets insats kan vara beroende av andra myndigheters insatser, olika transfereringssystem eller kommuners agerande. Detta kan ställa krav på en omfattande samverkan för en högre och långsiktig uppfyllelse av ett övergripande mål. Sådana långsiktiga insatser kan mycket väl försämra möjligheten till att nå ett mer kortsiktigt och myndighets specifikt resultatkrav. Kanske styrs utvecklingen dessutom av faktorer

helt utanför det offentliga påverkansområde. Målet på hälso- och sjukvårdsområdet om en god hälsa påverkas t.ex. inte enbart av sjukvårdens insatser utan också av kosthållning, arbetsliv, demografisk och teknisk utveckling m.m.

Det finns en risk att politiker inte har varit tillräckligt tydliga med att etablera sin syn på de problem som t.ex. en myndighet är satt att hantera. Därmed finns en risk att övergången från detaljstyrning till en mer idébaserad styrning till viss del varit mer retorisk och formell men inte etablerats i det vardagliga arbetet i förvaltningen. Generaldirektörer, chefer och medarbetare i förvaltningen handlar helt enkelt utifrån sin egen förståelse och sannolikt är det så att kortsiktiga resultatmål och avgränsade sektorsintressen kan tränga undan ett mer långsiktigt agerande utifrån ett mer övergripande syfte. Här finns en risk för bristande effektivitet, men också för att demokratiska beslut inte får genomslag fullt ut.

Styrning en relativt opolitisk fråga

Det är slående vilket politiskt samförstånd som funnits de senaste decennierna när det gäller de nya formerna för den statliga sektorns organisation och verksamhet. Som framgår i kapitlet om det finanspolitiska ramverket har det t.ex. funnits ett brett politiskt stöd för utvecklingen av ramverket och den ekonomiska styrningen. Såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar har drivit en likartad linje i dessa frågor. Vad beror det på, vilka konsekvenser får det och hur blir det i framtiden?

Den svenska ekonomin är i hög grad beroende av den internationella ekonomiska utvecklingen genom ett starkt exportberoende och genom de allt mer sammanflätade finansiella marknaderna i världen som kan få effekter direkt på finansiella tillgångar och sysselsättning eller indirekt på skatteunderlag och välfärdsutgifter. Det för med sig ett stort förändringstryck på den svenska ekonomin och även på utvecklingen av den offentliga sektorn. Därtill kommer en demografisk utveckling som innebär att allt fler ska försörjas av allt färre och sannolikt en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. I en situation när brister i

de offentliga verksamheterna uppmärksammas samtidigt som förväntningarna från allmänheten och olika verksamhetsföreträdare är stora, är det lättare att falla för frestelsen att, oavsett politisk övertygelse, göra en genomgripande förändring än att arbeta traditionellt med utveckling av en verksamhets innehåll. (Detta motsäger inte att större reformer också är nödvändiga för att tillgodose mer genomgripande förändringsbehov.)

Den sociala ingenjörskonsten växte sig stark i Sverige under efterkrigstiden i takt med utvecklingen och storleken på den offentliga sektorn. Det handlade mycket om noggrann planering och detaljstyrning av verksamheter. Även då fanns en ganska god överensstämmelse mellan olika politiska läger om styrkan i planeringen och detaljstyrningen. Mot slutet av 1970-talet började dock pendeln svänga åt andra hållet och utvecklingen gick mot en allt mer marknadsorienterad offentlig sektor. Såväl produktionen, finansieringen och regleringen/efterfrågan har fått ökade privata inslag.

Den politiska enigheten om värdet av denna marknadsorientering har varit stark. Det är först på senare år som en mer principiell diskussion har uppkommit av konsekvenserna av de förändringar som har genomförts. Diskussionen har berört kvalitetsfrågor, graden av måluppfyllelse och både nivån på och hanteringen av vinster hos privata utförare. Frågor om en starkare reglering och mer detaljerad styrning från statens sida har lyfts fram. Bristen på empiriskt underlag om hur reformerna har påverkat effektiviteten har också på senare tid aktualiserat behovet av att inte bara nöja sig med synen att en mer marknadsorienterad offentlig sektor automatiskt skulle resultera i ökad effektivitet.

I vilken riktning den politiska diskussionen utvecklas återstår att se, men något grundläggande ifrågasättande av den marknadsorienterade styrfilosofin som helhet verkar inte vara sannolik. De brister som aktualiserat en politisk diskussion nu visar på ett ökat intresse för en fördjupad analys, uppföljning och utvärdering av de marknadsorienterade reformerna av den offentliga

sektorn. En sådan diskussion innebär också ökade krav på ett mer omfattande empiriskt underlag om de senaste decenniernas konsekvenser på effektiviteten i den offentliga verksamheten och hur olika typer av verksamheter lämpar sig för en ökad marknadsutsättning. En återgång till en mer detaljstyrd, förstatligad och monopoliserade verksamhet ter sig emellertid inte sannolik. Utmaningen nu handlar om att utveckla, och ibland konsolidera, de reformer som genomförts och de brister som finns i verksamheterna och i styrningen av desamma.

Ansvarsfördelning för effektivitetsarbetet

Både Pollitt och Borchers m.fl. berör i sina kapitel ansvaret för effektivitetsarbetet. Politikerna har naturligtvis det övergripande ansvaret för att förvaltningen fortlöpande arbetar med effektivitet och effektiviseringar. Men eftersom styrningen i förvaltningen i stor utsträckning har delegerats till myndigheterna är det av stor vikt att det finns drivkrafter, incitament och en kultur som stödjer effektivitetsarbetet på tjänstemannanivå, såväl i Regeringskansliet som i myndigheterna.

Det krävs ett samspel mellan tjänstemannanivån och den politiska nivån för att driva effektivitetsarbetet. Rent administrativa rationaliseringar i förvaltningen t.ex. i form av teknisk utveckling drivs ofta av myndigheterna själva och resulterar i högre produktivitet. Sådana insatser är relativt okomplicerade eftersom de inte kräver politiskt stöd eller samverkan och det ekonomiska utrymme som skapas kommer myndigheten till del i form av ökade resurser för andra insatser. Ju större ekonomiskt utrymme som frigörs vid en effektivisering desto starkare blir politikernas inflytande över hur utrymmet ska fördelas. Det är en rimlig ordning men finns det en risk att detta också för med sig att effektiviseringsarbetet på bred front ute i förvaltningen inriktas på mer administrativa rationaliseringar, där man vet att det ekonomiska utrymmet får disponeras av myndigheten själv. Det är relativt ovanligt med genomgripande förslag från tjänstemannanivån som får negativa konsekvenser för den egna verksamheten men som innebär en mer effektiv offentlig verksamhet totalt sett. Även i Regeringskansliet kan det finnas en risk

att omfattande omprövningar inte kommer till stånd om de riskerar att minska det ekonomiska utrymmet för ett departement.

När det gäller en mer fördjupad översyn av verksamheten som kan resultera i myndighetsinterna omprioriteringar som berör kärnverksamheten behövs ofta ett närmare samspel mellan myndighetsnivån och den politiska nivån. Sådana insatser kan resultera i både högre produktivitet och högre kvalitet och i nästa led ge utrymme för omfördelningar av resurser mellan myndigheter. När verksamheter omprövas på ett myndighetsövergripande plan är styrning från den politiska nivån nödvändig och det är sannolikt här som de stora effektivitetsresultaten kan uppnås.

Utvecklingen av det finanspolitiska ramverket, den ekonomiska styrningen och budgetprocessen har medfört ett stramare regelverk. Systemet med pris- och löneomräkning och ett produktivitetskrav innebär ett generellt effektivitetskrav på förvaltningen. Omprövningen inom den offentliga sektorns befintliga verksamhet styrs däremot inte av en lika institutionaliserad process. I utvecklingen av ett ramverk som också främjar effektiviteten i förvaltningen parallellt med värnandet av de offentliga finanserna vore det värdefullt med en etablerad process som tar fram ett underlag för den politiskt styrda omprövningen. Genom en systematisk och återkommande omprövning av statliga verksamheter kan effektiviteten höjas och ett ekonomiskt utrymme skapas för de stora utmaningar som den offentliga sektorn står inför i framtiden.

Motiven för ett offentligt åtagande är i huvudsak endera samhällsekonomiska eller fördelningspolitiska. Har beslutsfattarna andra motiv bör det klargöras. Det samhällsekonomiska kriteriet innebär att den offentliga sektorn antas kunna utföra verksamheten på ett mer effektivt sätt än i en marknadslösning. Det ställer berättigade krav på att verksamheten också i ökad utsträckning än vad som sker i dag följs upp i samhällsekonomiska termer. Väljer beslutsfattarna sedan att återföra hela eller delar

av det offentliga åtagandet till en mer konkurrensutsatt marknad utifrån ett effektivitetsargument ställer även detta krav på en ökad användning av samhällsekonomiska bedömningar i samband med t.ex. omregleringar. Oavsett om en verksamhet reformeras till att i högre grad utsättas för konkurrens och privata utförare eller regleras striktare genom offentlig organisering behövs en tydligare uppföljning och utvärdering av utvecklingen av effektiviteten inom den offentliga sektorn.

Presentation av författarna

Lena Unemo

Lena Unemo är ekonomie licentiat i nationalekonomi. Hon är verksam vid Riksrevisionens effektivitetsrevision där hon leder granskningsprogrammet ”Offentliga finanser”. Tidigare har hon arbetat på Finansdepartementet, där hon bl.a. ledde arbetet med Långtidsutredningen 2003/04 och Långtidsutredningen 2008.

Mikael Åsell

Mikael Åsell är kanslichef på Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Expertgruppen för miljöstudier (EMS). Han har tidigare bl.a. arbetat på Finansdepartementets budgetavdelning och har en PhD från University of Oxford i England.

Michael Borchers

Michael Borchers är civilekonom och arbetar som utredare vid Statskontoret. Tidigare har han arbetat vid en rad olika myndigheter och i flera offentliga utredningar.

Petter Kockum Persson

Petter Kockum Persson är statsvetare och samordningsansvarig för förvaltningspolitik i Statskontoret. Tidigare har han huvudsakligen arbetat med frågor som rör styrning och organisering av offentlig verksamhet, både på Statskontoret och som konsult på revisions- och rådgivningsföretaget KPMG.

Christopher Pollitt

Christopher Pollitt är emeritus professor vid Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven. Tidigare har han varit professor vid Erasmus University Rotterdam (1999–2006) och Brunel (1990–1999). Han är författare till mer än ett dussin vetenskapliga böcker och mer än 50 artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Christopher har genomfört projekt för OECD, Världsbanken, Europeiska kommissionen och flera nationella regeringar.

Eva Lindström

Eva Lindström är nationalekonom och har tidigare arbetat som riksrevisor och som chef för Finansdepartementets budgetavdelning. Hon är idag verksam bl.a. som ledamot av Finanspolitiska rådet.

Åsa-Pia Järliden Bergström

Åsa-Pia Järliden Bergström är nationalekonom och utredningschef vid Statskontoret. Tidigare har hon bl.a. arbetat på Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och varit LO-ekonom samt arbetat i flera offentliga utredningar.

Bob Pernodd

Bob Pernodd är nationalekonom och utredningschef vid Statskontoret. Tidigare har han bl.a. arbetat på Riksdagens utredningstjänst, Finansdepartementets budgetavdelning och flera andra departement.