

# Offentlig reformation i marknadsreformernas spår

Av ANDERS FORSSELL

The question if the change that started at the beginning of the 1990's in public administration towards more company-like and market-inspired models for controlling and organisation, has actually stopped short, is the subject for the discussion of this article. The author is of the opinion that this is not the case. He gives examples of how public organisations continue to be re-organised, and he does not find any signs of failing market reforms. The market reforms are strengthened by the fact that they are not a nationally isolated phenomenon, but part of a global movement, which has its scientific basis on the doctrine represented by Hayek and Friedman. This grants the reforms a particularly strong position.

## Avbrutet systemskifte eller offentlig reformation?

Har systemskiftet kommit av sig och råder nu lugnet efter stormen? Det är i alla fall vad några kolleger inom den svenska kommunforskningen har hävdat. Björn Brorström och Björn Rombach (1996) menar att efter en intensiv reformperiod i början av 90-talet då många nya organisationslösningar prövades har det blivit

lugnt. Inga nya "modeller" lanseras och kommunerna har blivit obenägna att förändra.

En annan författare som varit inne på liknande tankegångar är Anders Håkansson (1997). Trots att Håkanssons artikel har rubriken "Systemskiftet som kom av sig" är han mindre kategorisk på just den punkten än Brorström och Rombach. Visserligen har inte något systemskifte genomförts under det tidiga 90-talet, men Håkansson är öppen

för att det kan komma: "Systemskiftet som kom av sig kan dock återupptas. Under den här tiden togs steg som möjliggör ett framtida mycket omfattande, och systemförändrande, program" (Håkansson 1997, sidan 43).

Jag är helt överens med Brorström och Rombach om att början av 90-talet var en intensiv experimentperiod i kommunerna, då stora grandiosa reformer med buller och bång skulle lösa alla problem, och jag är överens med dem om det varit tystare sedan dess. Men jag anser att det är ett misstag att tolka den relativa tystnaden under det sena 90-talet som att förändringarna avstannat. På samma sätt vill jag gentemot Håkansson hävda att systemskiftet aldrig kom av sig. I själva verket menar jag att vi befinner oss mitt i det, och det är denna tes som jag kommer att argumentera för i den här artikeln. I stället för systemskifte kommer jag dock – av skäl som ska förklaras senare – att tala om en *offentlig reformation*.

Sett över hela det senaste halvsekllet menar jag att utvecklingen av den svenska offentliga sektorn kan delas in i tre perioder; från 50-talet fram till 1980 har vi en period av oavbruten och exceptionell tillväxt och expansion, det är en period som bland annat har kallats "rekordåren" och som Tarschys kallade den "offentliga revolutionen" (1978) – en beteckning som kommer att användas här. Organisatoriskt och fysiskt var det en period av ut- och nybyggnad då planering stod i centrum; sinnebilden för denna period är de stora nya bostadsområdena i tätorter och städer. Det var också under denna tid som man skapade de stora förvaltningarna på kommunal

nivå och landstingsnivå. Omkring år 1980 avbröts denna expansion och i stället riktades blicken mot de organisatoriska formerna för den offentliga sektorns verksamhet samt mot vad man, i brist på bättre begrepp, skulle kunna kalla den offentliga sektorns "byråkratiska attityd" gentemot medborgarna. I stället för den föregående periodens centralism och planeringstänkande kom nu servicetänkande och decentralisering i blickpunkten. I backspegeln kan denna period ses som en mellanperiod (Forsell och Jansson 1999).<sup>1</sup> Den varade bara i ca två mandatperioder och övergick från valet 1988 i den tredje perioden, då ekonomisk effektivisering och, i synnerhet från det tidiga 90-talets ekonomiska recession, besparingar och nedskärningar kom att hamna i politikens fokus. Under denna tredje period inleds en period av organisatoriska experiment (Jacobson 1994). Den offentliga sektorn byggs om, den reorganiseras i nya, mer marknads- och företagslika former. Det är denna *omformning* som här kallas *reformation*.

## Den offentliga revolutionen

Den offentliga sektorns storlek och utveckling kan mätas på olika sätt. Vanligt är att se på de offentliga utgifternas andel av BNP. Gör vi det kan vi se att de trendmässigt växte under 1900-talet fram till 1980, även om utgiftsandelen under sin långsiktiga ökning också minskade vissa år, bland annat direkt efter kriget, då landet ställdes om från

krigstillstånd till fred. År 1920 var andelen offentliga utgifter drygt 10 %, den steg under krigsåren till uppemot 30 %, för att falla till ca 25 % år 1950 (Ringqvist 1996). Därefter ökade andelen, först ganska sakta för att vid 80-talets början, med Premfors ord, "formligen explodera till en nivå som närmar sig två tredjedelar av BNP" (Premfors 1998, sidan 30). Det är denna exceptionella tillväxt under 60- och 70-talets "rekordår" som för tjugo år sedan gav Tarschys (1978) anledning att tala om "den offentliga revolutionen", och det var under denna period som Sverige blev det OECD-land som hade den största offentliga sektorn, mätt i andelen offentliga utgifter (Ringqvist a.a., sid. 334).

Expansionen pågick fram till början av 80-talet. Vid denna tid tycks det dock som om kulmen på denna expansionsperiod, åtminstone tillsvidare, var nådd. Under resten av 80-talet minskade de offentliga utgifternas andel till under 60 % (Premfors a.a. sid.31; efter OECD) och staten minskade antalet anställda även om kommunsektorn fortfar att nyanställa (Statskontoret 1997). Under krisåren på 90-talet ökade dock de samlade offentliga utgifterna åter. Denna ökning orsakades direkt av krisen, eftersom den drog med sig kraftigt ökade utgifter för bland annat arbetslöshetsåtgärder och bankstöd. Som mest steg utgiftsandelen till över 70 % år 1993 (Premfors a.a. sid. 31, efter OECD). Därefter tycks det dock som de offentliga utgifternas andel åter har börjat minska.

Hur fördelade sig de offentliga utgifterna efter rekordåren? Man brukar ofta dela in utgifterna i fyra slag: transfereringar, konsumtion, investeringar

och räntor. I början av 90-talet bestod ca hälften av utgifterna av transfereringar, direkta inkomstöverföringar till hushåll och företag, men hit räknas även interna transfereringar så som statsbidragen till kommunerna. Ungefär 40 % av utgifterna gick till konsumtion och investeringar och ränteutgifter tog resterande ca 10 % (Pettersson och Söderlind 1993). Om vi undantar ränteutgifterna och de direkta transfereringarna till hushåll och företag – som ju bara i några fall berör offentliga myndigheter, exempelvis Riksförsäkringsverket vars uppgift bland annat är att transferera pengar till hushållen – hanterade de offentliga organisationerna vid denna tid knappt 30 % av BNP. Det är resurser i den storleksordningen som omsätts – konsumeras och investeras – av offentliga myndigheter och förvaltningar. Av dessa resurser uppgick statens konsumtion till mellan 7 och 8 % av BNP år 1995 (Statskontoret 1997) – vilket faktiskt är en något lägre andel än genomsnittet för OECD – och investeringar till ca 1 % (ibid), medan kommunerna omsatte ca 13–14 % och landstingen 6–7 % av BNP samma år (Wetterberg 1997). Det kan tilläggas att fördelningen av uppgifter mellan den offentliga sektorns delar inte är given en gång för alla även efter att den offentliga revolutionen har avslutats; exempelvis har under de senaste tio åren lärarna "kommunaliserats" och likaså har kommunerna genom ÄDEL-reformen övertagit ansvaret för äldreomsorg från landstingen.

Den egentliga statens mer blygsamma roll, åtminstone om man enbart ser till dess storlek, understryks av att den under 90-talet har minskat i omfatt-

ning, huvudsakligen beroende på en omfattande bolagisering av statliga företag, medan kommunsektorn har ungefär samma storlek vid slutet av 90-talet som tio år tidigare (mätt i antal selsatta). Med andra ord tycks ett bestående resultat av den offentliga sektorns expansionsperiod förbli en stor och betydelsefull kommunal sektor.

Närmare bestämt finns det anledning, efter expansionsperioden, att hävda att eftersom ca 2/3 av den offentliga sektorns resurser numera omsätts i den kommunala sektorn borde vi snarare tala om en kommunal än om en offentlig revolution, eller kanske än mer korrekt, om en kommunal och socialförsäkringsrevolution. Det var ju i synnerhet dessa delar av den offentliga sektorn som expanderade under rekordåren på 1960- och 70-talen.

## Den offentliga sektorns organisationsformer ifrågasätts

Fram till 80-talet var den organisatoriska form för offentlig verksamhet som varit den vanliga, myndigheten och förvaltningen, sällan ifrågasatt. När den offentliga sektorns organisationer under rekordåren byggdes var det i allmänhet självklart för beslutsfattarna att antingen bygga på redan existerande myndigheter och förvaltningar eller, om man bildade nya organisationer, ge dessa denna etablerade form. Inte heller under mellanperioden på 1980-talet ifrågasattes egentligen förvaltningsformen. Det var byråkratins bemötande av allmänheten

som då skulle reformeras; den offentliga sektorn skulle decentraliseras och befogenheter skulle delegeras längre neråt i hierarkin i syfte att göra myndigheterna mer serviceinriktade (Forsell och Jansson a.a.).

Den nutida myndigheten/förvaltningen är exempel på den klassiska byråkrati som Weber beskrev vid förra sekelskiftet. Den karaktäriseras bland annat av formella regler och procedurer, av långt driven arbetsdelning och specialisering, av tydliga hierarkiska förhållanden, av procedurer för övervakning och kontroll (Raadschelders 1998). Man kan till detta lägga bland annat en betoning av standardisering och lika behandling av ärenden, samt av en speciell moral, en ämbetsmannætos (Lundqvist 1998), som sätter allmänhetens och huvudmannens intressen främst. Resursfördelningen i denna typ av organisation skedde och sker normalt genom budgeten.

Från slutet av 80-talet började dock denna typ av myndighet/förvaltning baserad på byråkratiska principer att ifrågasättas alltmer och under 90-talet har ifrågasättandet av myndigheten/förvaltningen lett till ett idogt experimenterande med den offentliga sektorns organisatoriska former (Jacobsson 1994). Argumenten för dessa experiment har varit flera men ett har dominerat: Den offentliga sektorn måste effektiviseras (Jansson och Forsell 1995, Forsell och Jansson 1999).

Viktiga drag i de organisationsexperiment som förekommit bland den offentliga sektorns organisationer under 90-talet är bland annat en övergång från anslagsfinansiering till intäktsfinansie-

ring, från monopolinnehav till konkurrensförhållanden, från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, och från en syn på verksamhetens avnämare som medborgare, invånare eller för den skull brukare, till en syn på dem som kunder. Strukturellt kännetecknas organisationsexperimenten bland annat av införande av resultatenheter, utläggning på entreprenader och kontraktsstyrning, bolagisering och privatisering, införande av internpriser, beställar-utförarmodell och så kallat kundvalssystem. Förändringarna har åtföljts av ökad betoning på prestationsmätningar och krav på prestationsmätningar och revisioner. Gemensamt för dessa förändringar är en övergång från en styrning genom instruktioner och regler till en styrning genom ekonomiska incitament. I stället för den traditionella byråkratis fokusering på juridiken, på standardisering och likabehandling av ärenden, och där juristerna är nyckelprofessionen, flyttas fokus till ekonomin och effektiviteten, varunder ekonomerna blir en ny nyckelprofession. Kännetecknande för alla dessa element är att de i allmänhet härrör från den så kallade privata sektorn, från marknaden och från företagen. Denna typ av förändringar kan därför rubriceras som *marknadsreformer* och syftet med dem är att göra den offentliga sektorns organisationer mer företagslika och dess verksamhet mer marknadsmässig.

## Det finns flera typer av marknadsreformer

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

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

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

Vanligare än beställar-utförarmodellen är resultatenheter, som innebär att man avgränsar organisatoriska enheter inom en förvaltning och räknar på dess intäkter och kostnader. Det finns även försök med balansräkningsenheter, där man också räknar med enheternas tillgångar och skulder. I alla slag av ekonomisering är det nödvändigt att mycket tydligare än tidigare dra gränser kring olika enheter, eftersom transaktioner mäts vid gränserna, och denna mätning är nödvändig om man ska kunna bedriva ekonomistyrning. Därmed säger man också, explicit eller implicit, åt de olika enheterna att främst värna om sina egna intressen. Den bakomliggande idén är att helheten är lika med delarna; går delarna bra gör helheten det också.<sup>2</sup>

Även *styrmetoder* som mål- och resultatstyrning kan räknas till denna "inre" marknadsreformer. Mål- och resultatstyrning kan innebära olika saker. Men gemensamt är att övergripande mål utformas för hela verksamheten,

och att dessa sedan "bryts" ner till mätbara och kvantifierbara mål på lägre nivåer. Därefter ska man systematiskt följa upp och utvärdera i vilken mån målen uppnås. Det är denna uppföljning som i detta sammanhang kallas resultatstyrning. Visserligen implicerar målstyrning, till skillnad från de andra här nämnda metoderna och modellerna, inte nödvändigtvis idéer om att införa fler marknadsutbyten, men likheten med andra företagiseringsidéer, som till exempel beställar-utförarmodellen, är att även målstyrning bygger på idén att mål kan skiljas från verksamheten, vilket för förvaltningarna kan betyda att politiken skiljs från verksamheten eftersom politiken bör begränsas till att, som det heter, sätta de övergripande målen för att sedan utvärdera de uppnådda resultaten. Det är huvudsakligen i denna mening som målstyrning bör uppfattas som ett uttryck för marknadsreformer. Ett annat, historiskt, skäl är att målstyrning ("management by objectives"), i likhet med de flesta andra metoder som nämns här, härrör från eller är inspirerade av det privata näringslivet (Rombach 1991). Målstyrning som metod verkar dock vara så flexibel och ospecificerad (ibid) att den är förenlig med flera, kanske alla, organisationsformer.

En tredje kategori av idéer rör synen på den offentliga verksamhetens *avnämning* och på förhållandet mellan dessa och den offentliga förvaltningen. I den offentliga sektorn riktas i synnerhet den kommunala verksamheten, på ett eller annat sätt, mot medborgarna och andra invånare i kommunen. Normalt har verksamhetens art, omfattning etc bestämts genom det politiska systemet, i

riksdagen, fullmäktige, kommunstyrelsen etc, och verksamheten har finansierats genom skatter. Den formella vägen för medborgarna att påverka verksamheten har gått genom partierna och de allmänna valen. Informellt har de naturligtvis kunnat påverka även på andra sätt, till exempel genom direkt kontakt med politiker och tjänstemän, eller genom att samla opinion i olika frågor. Marknadsreformerna på detta område kom mer till uttryck i förändrad syn på relationen mellan medborgarna och förvaltningarna som i stället för att vara politisk, alltså en relation mellan staten och det offentliga och dess medborgare, förvandlas till en marknadsrelation, till en relation mellan en producent och försäljare och dennes kunder. Verksamhetens anslagsfinansiering ersätts av kundfinansiering.

För avnämarna innebär marknads-

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

#### Utläggning av verksamheter

Entreprenader/Outsourcing  
Bolagisering  
Privatisering

#### Inre ekonomisering:

Ekonomistyrning  
Internprissättning/ betalt efter prestation  
Resultatenheter  
Beställar-utförarorganisation  
Mål- och resultatstyrning

#### Marknadsreformer gentemot avnämarna

Ökad och differentierad användning av avgifter  
Kundvalssystem

*Tabell. Typer av marknadsreformer i den offentliga sektorn.*

## Marknadsreformernas omfattning

Vilken är då tendensen vad gäller utbredningen och omfattningen av marknadsreformerna i den offentliga sektorn? Visserligen lider det tillgängliga datamaterialet av brist på exakthet, i synnerhet vad gäller landsting och kommuner. Som i exemplet med beställarutförarmodellen nedan tycks utbredningen omöjlig att exakt kvantifiera, ett problem som delvis beror på att fenomenet ifråga lider av viss ontologisk osäkerhet. Det är faktiskt inte helt självklart vad som menas med beställarutförarmodell och både undersökare och uppgiftslämnare kan använda sig av olika definitioner. Samma osäkerhet gäller andra av de här angivna marknadsreformerna, varför vi ofta tvingas nöja oss med en viss brist på exakthet. Problemet blir dock mindre om man, som i detta fall, i första hand är ute efter att undersöka tendenser och riktningen på förändringar.

För statsförvaltningen är det tydligaste exemplet på marknadsreformer den fullkomliga våg av bolagiseringar som genomförts under 90-talet och som överfört dels ett betydande antal myndigheter eller myndighetsdelar, dels de flesta av affärsverken i bolagsform (Mattsson och Forsell 1998). Det största kvarvarande affärsverket är nu SJ och även för detta kan bolagisering vara en tidsfråga. Numerärt har bolagiseringarna berört omkring en tredjedel av de statsanställda. Men även för vissa myndigheter har konkurrensutsättningen ökat genom avregleringar. Sådana avregleringar har exempelvis skett på el-

marknaden och arbetsmarknaden.

Mål- och resultatstyrning är vid mitten av 90-talet i princip införd praxis i hela statsförvaltningen, men även olika slag av ekonomistyrning har införts i allt högre grad, och den ökade betydelse som tillmätts ekonomistyrning markerades på ett mycket tydligt sätt i och med bildandet av ett nytt Ekonomistyrningsverk år 1998. Kostnadsredovisning, produktivitetmätningar, resultatmått, internprissättning, uppdrags- och avgiftsfinansiering samt beställarutförarorganisering har också blivit vanligare, men en studie av 230 myndigheters årsredovisningar visade bland annat att 40 % av myndigheterna ännu vid 90-talets mitt inte redovisade produktivitet- eller styckkostnadsmått (Statskontoret a.a.).

Landstingen ska här beröras mycket kort. Vanliga slag av marknadsreformer, så som de har beskrivits ovan, har varit bolagiseringar, som ökade från slutet av 80-talet, och beställarutförarorganisation som ungefär hälften av landstingen har infört, vilket är en betydligt större andel än hos både stat och kommuner. Montin, som uppgifterna om landstingen hämtats från, menar att "flertal landsting har slagit in på en inriktning från traditionell anslagsstyrning mot mer marknadsorienterad prestationsstyrning" (Montin 1997). Det kan tilläggas att man i sjukvården under 90-talet har arbetat mycket med olika slags prestationsmått, såsom DRG (diagnosrelaterade grupper) och med att utveckla ekonomistyrningen.

Kommunerna, som med alla mått utgör huvudparten av den offentliga sektorn, har på många olika sätt påver-



kats av marknadsreformer. Min huvudkälla här är två omfattande enkätundersökningar av förändringar bland kommunerna som gjordes i mitten av 90-talet av två studenter vid förvaltningshögskolan i Göteborg (Johansson och Johnsson 1994 resp. 1995). Trots att dessa undersökningar hör till de mer förtroendeingivande bland dem jag sett bör det påpekas att även deras resultat, som nämndes ovan, av olika skäl är osäkra. Exempelvis angav Johansson och Johnsson att som mest 32 kommuner hade infört en heltäckande beställar-utförarmodell, medan Montin (a.a.) uppgav antalet till 40 för år 1992. Håkansson ökade på ännu mer. Enligt honom hade närmare 30 % av kommunerna infört BU-modell år 1994, vilket innebär över 80 kommuner (Håkansson a.a.).<sup>3</sup> Trots att de anger olika siffror pekar dock samtliga tre undersökningar på samma trend: nämligen att intern ekonomisering har ökat under 90-talets första hälft. Enligt Johansson och Johnsson (a.a.) var vidare målstyrning, resultatenheter (i minst 200 kommuner) och bolagisering de marknadsreformer som hade störst genomslag, och i andra uppgifter angavs att utläggningen på andra producenter (entreprenader) ökade och blev till skillnad mot tidigare även vanliga i "mjuk" verksamhet, i vård, omsorg och skolor (Forssell 1994). Montin bekräftade i en sammanfattning av utvecklingen denna bild (Montin a.a., tabell 1).

## Offentlig eller privat sektor?

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

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

Ser man de pågående förändringarna i den offentliga sektorn i detta längre perspektiv kan man naturligtvis uppfatta den som en ny gränsjustering mellan privat och offentlig sektor; genom olika former av utläggning flyttas verksamheter från den offentliga sektorn till den privata, även om finansieringen fortfar att vara skattebaserad. Och det är i hög grad om denna fråga som diskussionen om privatisering, inte minst i de angloamerikanska länderna, har rört sig (se till exempel Donahue 1992).

## En offentlig reformation

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

Visar då den bild av marknadsreformernas utbredning som presenterats här att en offentlig reformation pågår,

vilket jag hävdar, eller handlar det om en avslutad period av reformer som såväl Brorström och Rombach som Håkansson tycks mena? Egentligen är det två frågor vi talar om: Pågår förändringar eller har de avstannat, och är förändringarna stora eller bara krusningar på ytan?

Innan jag går vidare bör det tilläggas att såväl Brorström och Rombach som Håkansson talar enbart om kommunerna medan jag talar om den offentliga sektorn som helhet. Min tes om en offentlig reformation gäller dock även kommunerna.

Först: Pågår förändringarna eller har de avstannat? Som nämndes ovan är de kvantitativa uppgifterna osäkra i sina detaljer. Tendensen är dock klar, menar jag: marknadsreformen fortsätter, och det i hela den offentliga sektorn.

Förutom av ovannämnda kartläggningar stöds tesen om en offentlig reformation av några studier som vi gjort inom ramen för ett forskningsprojekt om beställar-utförarmodellens förlorade popularitet. Exempelvis visade Nils-Are Johnsplass, precis som Brorström och Rombach påpekat, att beställar-utförarmodellen hade en kort period av popularitet bland kommunerna (Johnsplass 1998). Popularitetstoppen nåddes i början av 90-talet då ett mindre antal kommuner hade infört modellen. Därefter har några kommuner avvecklat modellen medan inga nya kommuner, såvitt jag vet, har infört den. (Håkanssons siffror tyder dock, som nämnts, på annat).

Var beställar-utförarmodellens förlorade popularitet bland kommunerna ett tecken på att marknadsreformer i all-

mänhet hade mist sin popularitet? I en annan studie (inom samma projekt som Johns plass studie) beskrev Anne Perho (1997) beställar-utförarmodellens införande och avveckling i en svensk kommun, Täby, en förortskommun till Stockholm. Perho visade att man i Täby avvecklade beställar-utförarmodellen därför att den alltför mycket krockade med politiken, men samtidigt införde man en annan marknadsreform, kundvalsmodell, och man fortsatte tala med entusiasm om konkurrens och andra marknadsselement. Marknadsidén var i högsta grad levande trots att beställar-utförarmodellen ansågs misslyckad.

Detta exempel visar, menar jag, att vi inte av vissa enstaka marknadsreformers, "modellers", misslyckanden och/eller förlorade popularitet kan dra slutsatsen att marknadsreformen som helhet har avstannat. Beställar-utförarmodellen är inte en isolerad reform utan den ingår i ett "paket" av administrativa reformer, ett paket som vi kallar marknadsreformer. För att använda en sliten liknelse: marknadsreformen bildar en skog, där de olika reformerna utgör träden. Ställer man sig nära några träd i ett hörn av skogen och ser att de har växt dåligt de senaste åren – låt dessa träd vara beställar-utförarmodellen i kommunerna – är det lättare att som Håkansson, dra slutsatser om ett avstannat systemskifte eller att, såsom Brorström och Rombach, tala om obenägenhet till förändring. Ställer man sig längre ifrån kan man exempelvis upptäcka att beställar-utförarträdet fortfarande trivas förträffligt bland landstingen och fortsätter att spridas i den statliga delen av skogen. Alltså: Skillnaden mel-

lan de slutsatser som dras av Brorström och Rombach samt Håkansson å ena sidan och jag å den andra, beror åtminstone till en del på att vi väljer olika utsiktspunkt (och har något olika kunskapsintressen).

Naturligtvis innebär ingen av alla dessa enskilda marknadsreformer, exempelvis beställar-utförarmodeller i landstingen, kundvalssystem i kommunerna, resultatstyrning i staten, att de förvaltningar och myndigheter där de införs omedelbart omvandlas till företag som verkar enligt marknadens principer. Det är viktigt att påpeka att det handlar om en pågående process. De byråkratiska principerna ersätts inte från en dag till en annan av marknadsprinciper. De senare läggs snarare ovanpå och till byråkratin, och de två tvingas leva i ett osäkert och delvis konfliktfyllt äktenskap där vi, eftersom vi befinner oss mitt i processen, ännu saknar slutfacit.

## Fortsatta marknadsreformer

Vad som emellertid ytterligare talar för att marknadsreformen fortsätter är att den inte är något isolerat nationellt fenomen (se till exempel Olson med flera 1998). I den angloamerikanska världen som var tidigt ute har det bland annat talats om en "*new public management*" (se till exempel Hood 1995) och om *privatisering* (se till exempel Donahue 1992) för att beteckna det slag av förändringar som det handlat om, och länder som Storbritannien och Nya Zeeland har

framhävts som exempel på lyckad marknadsreformer. Internationella organ som OECDs PUMA-kommitté propagerar för marknadsreformer (Furusten och Lerdell 1998) och för internationella ratinginstitut spelar offentliga låntagares grad av marknadsreformer stor roll vid deras betygssättning. Det finns alltså en stark internationell trend mot marknadsreformer, och i de länder som gått längst, såsom Nya Zeeland, handlar det definitivt inte om marginella förändringar utan om kraftiga omdaningar av hela ekonomin inklusive den offentliga sektorn med omfattande bolagiseringar och privatiseringar, och omfattande ekonomisering av och konkurrensutsättning inom de flesta verksamheter, inklusive politisk rådgivning (se till exempel Boston 1998, Kelsey 1997 eller Hazledine 1998).

I dessa länder liksom i Sverige motiveras marknadsreformerna med effektivitetsargument (se inledningen); marknadsreformerna syftar till ökad effektivitet. Vi har skrivit om sambandet mellan effektivitet och marknadsreformer i andra sammanhang och har här inte plats att utveckla resonemanget. Men mycket kort har vi visat att det finns en institutionell logik som innebär att marknadsreformer kommer att uppfattas som självklara lösningar när problem och mål diskuteras i termer av ekonomisk effektivitet (Jansson och Forsell 1995, Forsell och Jansson 1996, Forsell och Jansson 1999). I denna institutionella logik ligger mitt starkaste teoretiska argument för att den offentliga reformationen inte har avstannat: Så länge den offentliga sektorns problem och mål inte börjat diskuteras i andra termer än eko-

nomisk effektivitet finns det inte skäl att tro att marknadsreformernas tid är förbi, och jag kan inte se några starka tecken på att diskussionen i detta avseende har förändrats eller är på väg att förändras.

Det som ger kritiken mot den offentliga sektorn och dess traditionella organisationsformer dess styrka är kanske främst dess vetenskapliga grund. Argumenten är av många olika slag, men jag vill särskilt peka på den så kallade nyliberala strömning som sedan slutet av 70-talet har fört en enveten kamp mot välfärdsstaten och den offentliga sektorn. Denna strömning har satt starka spår i den offentliga politiska och ekonomiska debatten, först med kraft i USA och Storbritannien och efter det kalla krigets slut i hela den övriga världen. Och nyliberalismen är inte vilken politisk ideologi som helst. Genom att ytterst basera sina argument på den nyklassiska nationalekonomiska doktrin, som med förgrundsfigurer som Hayek och Friedman, har fått ett starkt uppsving i den nationalekonomiska diskussionen under denna tid (Hugemark 1994), lånar de nyliberala idéerna av den legitimitet som vetenskapen ger. Doktrinen centreras – inte så förvånande med tanke på vårt resonemang ovan – i hög grad kring effektivitetsbegreppet, och kopplingen till den vetenskapliga doktrinen ger den nyliberala kritiken mot den offentliga sektorn och dess organisatoriska former en säregnet stark ställning. Nyliberalismen kan genom sin koppling till vetenskapen framträda med anspråk på att inneha de rationella och förnuftiga, ja till och med de enda riktiga idéerna, ungefär på samma sätt som 60- och 70-talets vänstervåg kunde

basera sina anspråk på sanning på marxismen. Och även om den nyliberala vågen kan ha nått sin kulmen, vilket vissa har hävdad (se till exempel Bengtsson och Wirtén 1998), har delar av dess idéarv nu hunnit avideologiseras och inkorporerats i det allmänna tankegodset. Marknadsreformer ses inte längre, som på 70- eller 80-talet, som uttryck för en extrem nyliberalism, utan som naturliga och rationella organisationslösningar för effektivare produktion.

## Postskriptum: Revolution eller reformation?

Jag har i den här uppsatsen använt begreppen *revolution* och *reformation* för att försöka fånga karaktären och magnituden på förändringarna i den offentliga sektorn. Begreppen används som metaforer och hör samman; det var begreppet *revolution* som gav uppslaget till att analogt tala om *reformation*.

Begreppet "offentlig revolution" användes, mig veterligt, först av Daniel Tarschys (a.a.) i ett försök att karaktärisera den expansion som den offentliga sektorn hade genomgått under i huvudsak 60- och 70-talen. Man kan dock ifrågasätta begreppets lämplighet i detta sammanhang. Normalt brukar vi väl med *revolution* avse en snabb och dramatisk nedrivning och ombyggnad av samhället snarare än den utbyggnad som det var fråga om här?

Även begreppet "reformation" kan naturligtvis ifrågasättas. Det anspelar dels på den religiösa omvälvning – *revolution* (sic!) – under 1400- och 1500-talet då den katolska kyrkan utmanades och sprängdes av olika protestantiska rörelser och reformatorer, men även på begreppet *reform*, som antyder att det handlar om formerna för – i detta fall – den offentliga sektorns organisering. *Reform* betecknar då en åter- eller omformning, varvid *reformation* får beteckna en utvidgad reformering, ett "paket" av sammanhängande administrativa reformer.

## Referenser

Bengtsson, Håkan och Per Wirtén, 1999

"Någonting har hänt med den svenska högern". Arena Nr 1 Februari 1999: 10–15

Boston, Jonathan, 1998 (1996)

"Public management. The New Zealand Model". Auckland: Oxford University Press

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996

"Lugnet efter stormen – om storslagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner". Økonomistyring & Informatik 12. årgång, nr. 2 Oktober 1996: 111–125

Donahue, John D., 1992

"Den svåra konsten att privatisera". Stockholm: SNS Förlag

Forsell, Anders, 1994

"Företagisering av kommuner". I Jacobsson, Bengt (red.) "Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santérus

Forsell, Anders och David Jansson, 1996

"The Logic of Organizational Transformation: On the Conversion of Non-Business Organizations". I Czarniawska, Barbara och Guje Sevón (red.) "Translating Organizational Change". Berlin: Walter de Gruyter

Forsell, Anders och David Jansson, 1999

"En offentlig reformation. Företagisering och marknadsiering i offentlig sektor", manus

Furusten, Staffan och David Lerdell, 1998

"Managementisering av förvaltning". I Ahrne, Göran (red.) "Stater som organisationer". Stockholm: Nerenius & Santérus

Hazledine, Tim, 1998

"Taking New Zealand seriously. The Economics of Decency". New Zealand: Harper Collins Publishers

Hood, Christopher, 1995

"The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme." Accounting, Organizations and Society, 20(2/3):93–109

Hugemark, Agneta, 1994

"Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten". Lund: Arkiv förlag

Håkansson, Anders, 1997

“Systemskiftet som kom av sig. Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner”. *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol.1, nr 1/1997:41–52

Jacobsson, Bengt (red.), 1994

“Organisationsexperiment i kommuner och landsting”. Stockholm: Nerenius & Santérus

Jansson, David och Anders Forssell, 1995

“Ord som fångslar: Om kommunernas företagisering”. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 98, 1995:3: 346–361

Johansson, Pernilla och Malin Johnsson, 1994

“Är kommunerna slavar under modetrenderna?”. Göteborg: Examensarbete ht 1994, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johansson, Pernilla och M. Johnsson, 1995

“Kommunernas sökande i reformernas labyrint”. Göteborg: Examensarbete vt 1995, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johnsplass, Nils-Are, 1998

“Bestiller-utførermodellens vekst og fall. En empirisk studie av KommunAktuellt”. Stockholm: SCORE Rapportserie 1998:1

Kelsey, Jane, 1997

“The New Zealand experiment”. Auckland: Auckland University Press

Lundqvist, Lennart, 1998

“Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos”. Lund: Studentlitteratur

Mattsson, Susanne och Anders Forssell, 1998

“Med konkurrensutsättning som ledstjärna. Statligt företagande på 90-talet”. I Ahrne, Göran (red.) “Stater som organisationer”. Stockholm: Nerenius & Santérus

Montin, Stig, 1997

“New public management på svenska”. *Politica* 29, nr 3, 1997

Nilsson, Torbjörn, 1994

“Elitens svängrum”. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, sid. 271

- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey (red.), 1998  
"Global warning! Debating International Developments in New Public Financial Management". Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Perho, Anne, 1997  
"Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun". Stockholm: SCORE  
Rapportserie 1997:1
- Pettersson, Olof och Donald Söderlind, 1993  
"Förvaltningspolitik". Stockholm: Publica
- Premfors, Rune, 1998  
"Den komplexa staten". I Ahrne, Göran (red.) "Stater som organisationer". Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Raadschelders, Jos, 1998  
"Handbook of administrative history". New Brunswick, NJ: Transaction publishers
- Ringqvist, Margareta, 1996  
"Om den offentliga sektorn. Vad den ger och vad den tar." Stockholm: Publica
- Rombach, Björn, 1991  
"Det går inte att styra med mål". Lund: Studentlitteratur
- Rombach, Björn, 1997  
"Den marknadslika kommunen". Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Statskontoret, 1997  
"Staten i omvandling 1997". Stockholm: Statskontoret
- Tarschys, Daniel, 1978  
"Den offentliga revolutionen". Stockholm: Kontenta/Liber Förlag
- Wetterberg, Gunnar, 1997  
"Kommunerna". Stockholm: SNS Förlag



<sup>1</sup>Denna andra period sammanfaller med Bo Holmbergs tid som civilminister. Den har skildrats utförligare av bland andra Mellbourn 1986, och karaktäriseringen här bygger på Forssell och Jansson 1999.

<sup>2</sup>Detta är dock inte självklart. Problem med suboptimering kan lätt uppstå i decentraliserade system. Bland annat har problem med kostnadsövertäckningar dokumenterats av Rombach 1997.

<sup>3</sup>Att siffrorna är hämtade från olika år kan förklara skillnaderna, Dock tyder Johnsplass studie (1998) på att inga nya kommuner införde beställar-utförarmodellen efter mitten av 90-talet.