

Staten och de nya offentliga marknaderna

Av LARS NORÉN

During the 1990s politicians tended more and more to use the market as a tool to reform the public sector. This article discusses the use of markets offering customers a free choice, which is characterised by society's resources being channelled within a certain sector to citizens via a monetary system. With the aid of this money a citizen is able to choose as a consumer between different alternative services on a market. The thesis in this article is that the regulation of markets allowing freedom of choice tend to be unstable. If a needs model is used to distribute resources, this favours consumers' freedom of choice, but the costs of the service tend to rise. If a traditional model is applied, costs are manageable but freedom of choice suffers. Free-choice markets were characterised during the 1990s by an alternation between these two models, which has created instability.

Under 1990-talet har det blivit alltmer populärt att använda marknaden som ett verktyg för att reformera den offentliga sektorn. De politiska mål som brukar anges är att skapa en effektiv serviceproduktion som är lyhörd för brukarnas önskemål och behov. I den här artikeln skall jag diskutera möjligheterna att nå dessa mål utifrån två exempel på marknader. Exempelen är det fria

valet av grundskola för föräldrar och elever samt rätten att välja personlig assistans för funktionshindrade. Det rör sig i båda fallen om vad som brukar kallas valfrihetsmarknader. Tanken är att samhället styr resurserna via en "peng" till de medborgare som är brukare av servicen. De förväntas sedan med hjälp av pengarna välja mellan kvalitativt olika servicealternativ på en mark-

nad. På skolmarknaden förväntas det finnas skolor med kvalitativt olika inriktningar. På assistansmarknaden förväntas det finnas producenter med kvalitativt skilda koncept för personlig assistans.

Alla marknader är reglerade och det gäller inte minst de som berör offentlig sektor (Bartlett med flera 1994; Ferlie med flera 1996). Det finns i litteraturen flera sätt att se på frågan om varför offentliga marknader måste regleras. Det handlar till exempel om att undvika monopol (Knapp med flera 1994; att motverka segregation (Levacic 1994) och att skydda allmänintresset (Challis med flera 1994). Det tema jag tänkte ta upp här är att reglering är nödvändig beroende på att det finns en konflikt mellan ett egenintresse (valfrihet) och ett allmänintresse på offentliga marknader. Den konflikten bestäms bland annat av att den service som produceras är gratis eller starkt subventionerad vid leverans. På en sådan marknad kan man förvänta sig att medborgarna i egenskap av kunder försöker få en så hög kvalitet som möjligt utan att beakta kostnader. Problemet kan dock vara att de val som kunderna gör kan få negativa konsekvenser, det vill säga utmanar allmänintresset. Exempel på sådana konsekvenser vad gäller valfrihetsmarknader är till exempel låg effektivitet (höga kostnader). Skattebetalarna kan via sina politiska ombud protestera mot höga kostnader.

Det problem som jag pekar på har diskuterats i litteraturen både bland ekonomer och sociologer. Ekonomerna har ofta utgått från det utilitaristiska idealet om egennyttan som ligger i idén om val-

frihet och sedan diskuterat hur nyttan regleras på marknaden. Inom den ekonomiska neo-institutionella teorin antas mer eller mindre rationella aktörer hitta stabila lösningar på marknadsproblemet (North 1993, Williamson 1975). En delvis annan syn på problemen finns hos sociologiskt inspirerade forskare som pekar på att marknader är inbäddade i en social miljö som tenderar att reglera egennyttan (Granovetter 1985, Callon 1998a). Andra pekar på att det finns en oundviklig konflikt mellan valfrihet och reglering. Sociologen Rose (1995) argumenterade för att styrning i en neo-liberal tradition bygger på medborgarens reglerade val. Han pekade därmed på paradoxen att den här typen av styrning bygger på en valfrihet som hela tiden måste regleras. Den paradoxen innebär att neo-liberal styrning kännetecknas av en ängslan för att styra för mycket å ena sidan och att inte styra tillräckligt mycket å den andra. Jag tänkte exploatera den senare tesen i det här kapitlet för att belysa hur valfrihetsmarknader regleras.

Den tes jag tänker driva i kapitlet är att regleringen av valfrihetsmarknader tenderar att vara instabil. Regleringen av marknaden pendlar mellan att förespråka valfrihet för kunden och att reglera valfriheten med hänvisning till allmänintresset. En förklaring till instabiliteten är att marknaderna är inbäddade i ett politiskt system som bygger på att olikartade åsikter framförs. I den politiska debatten finns det förespråkare för valfrihet och dessa intressen mobiliseras om valfriheten hotas av reglering. Andra grupper förespråkar reglering av marknaden om allmänintresset ses som

hotat av tillämpningen av valfrihet. En stabil kompromiss kring valfrihet och reglering på de aktuella marknaderna förefaller i dagsläget därför vara avlägsen. Instabiliteten kan anses vara problematisk eftersom North (1993) argumenterade för att väl fungerande marknader är beroende av en stabil reglering. I nästa avsnitt tänker jag ta upp teoretiska utgångspunkter för mitt resonemang. Därefter presenterar jag de två fallen där tillkomsten och utvecklingen av två marknader beskrivs. Därefter jämför jag de två marknaderna avseende hur frågorna om valfrihet och reglering har behandlats. Studien bygger på dokumentanalys och ett 30-tal intervjuer med aktörer på assistans- och skolmarknaderna.

Nyttomaximering och social bundenhet

Utgångspunkten för en diskussion om valfrihetsmarknader är lämpligen den neo-klassiska ekonomiska teorin om den rationella aktören. Teorin kan beskrivas på följande sätt enligt Brunsson och Hägg (1992):

”Marknaden består av två slags huvudaktörer: säljare och köpare. Dessa aktörer är givna, de bara finns där, och de behöver inte förklaras särskilt, de tas för givna även i mer sofistikerade diskussioner av marknadens framväxt (...). Säljarna strävar efter att maximera sina vinster och köparna försöker maximera sin nytta. Dessa är deras enda fundamentala intressen: därför brukar de uppfattas som inriktade på ”egennyttan”.

Aktörerna kännetecknas också av brist på lojalitet; de är beredda att överge sin motpart så fort de bättre kan tillfredsställa sina intressen på annat håll. På en marknad som fungerar som den bör, skall detta också vara möjligt. Det skall finnas många tänkbara säljare och köpare av en viss vara. Både säljare och köpare arbetar under konkurrens. Priset på varan är ett fundamentalt konkurrensmedel. Produktionen av varor som inte går att sälja till ett pris som täcker produktionskostnaderna läggs ner. Varor som ger stora vinster lockar nya tillverkare. Priset är den signal som ger information till köpare och säljare om vad de bör göra i framtiden.” (Brunsson och Hägg 1992:21–22).

Användningen av marknaden får anses bygga på ett utilitaristiskt ideal om egennyttans betydelse för att uppnå en väl fungerande ekonomi. Marknaden ses här som en mekanism för att fastställa ett pris. De marknader för valfrihet som skapas i offentlig sektor måste dock snarast ses som en mekanism för att fastställa en viss kvalitet. Det beror på att servicen är gratis eller subventionerad vid leverans. Överenskommelsen mellan köpare och säljare måste därför avse en viss kvalitetsnivå. Inom offentlig verksamhet har en annan typ av marknad använts för att fastställa pris. Jag tänker här på beställar/utförar-modellen (SOU 1991:104). I den modellen representeras medborgarna som skattebetalare och som brukare av offentlig service av en tjänsteman som kallas beställare. Beställaren förväntas finna en lämplig avvägning mellan pris och kvalitet – en nog så grannliga uppgift. För valfrihetsmarknaden måste

regleringen av pris ske genom att kundens köpkraft begränsas. Regleringen går i praktiken till så att värdet på den "peng" som kunden får fastställs i en politisk process. En sådan begränsning förutsätter ett institutionellt ramverk där prisfrågan regleras. På valfrihetsmarknader bestämmer i allmänhet Riksdagen formeln för ersättning och ger sedan andra aktörer såsom kommuner och statliga organ (till exempel Försäkringskassan) i uppgift att administrera "pengen".

Förhållandet mellan pris och kvalitet fastställs alltså i en politisk process på de valfrihetsmarknader som jag studerar. Det leder till behovet av en diskussion om hur avvägningen mellan pris och kvalitet görs i den politiska processen. En central utgångspunkt i ekonomisk neo-institutionell teori är att (begränsat) rationella aktörer kan enas om institutionella arrangemang som skapar förtroende och underlättar utbytet på marknaden. Williamson (1975) pekar på marknaden och hierarkin som olika arrangemang för att hantera ekonomiskt utbyte. North (1993) hävdar som ekonomhistoriker att västerlandets välstånd till stor del kan förklaras med att det har förekommit en långsam institutionell förändring som har avpassats för den ekonomiska utvecklingen. Argumenten är alltså sammanfattningsvis att (begränsat) rationella aktörer kan hitta lösningar på gemensamma problem och att de kan skapa stabila institutionella förutsättningar som gagnar den ekonomiska aktiviteten framförallt i form av låga kostnader för transaktioner. En fungerande marknad kännetecknas av stabila spelregler.

Frågan är dock om det ekonomiska neo-institutionella ramverket är användbart för att förstå politiska avvägningar mellan pris och kvalitet på valfrihetsmarknader. Jag pekade i föregående avsnitt på att de mål som aktörer kan ha för marknaden kan vara motstridiga. Formeln för ersättning (priset) kan baseras på olika politiska intressen. Ett sådant intresse är skattebetalarnas intresse av låga kostnader. Med den utgångspunkten skulle "pengens" värde sättas så lågt som möjligt för att bidra till effektivitet. Ett annat intresse är att fastställa "pengens" värde med utgångspunkt från brukarnas behov. Den senare principen får anses vara kopplad till en neo-liberal idé om att alla skall ha samma förutsättningar som kunder. En fråga är alltså om rationella aktörer kan komma överens om formeln för ersättning eller om formeln bestäms utifrån styrkeförhållanden mellan parter med motstridiga mål. Den offentliga sektorn kännetecknas ju av motstridiga mål snarare än konsensus om mål (Brunsson 1989). Det finns olika syn på vilken offentlig service samhället skall erbjuda och vad den får kosta. Frågan är därmed också hur stabil en sådan här marknad kan antas vara. Olika politiska majoriteter kan genomföra förändringar speciellt om marknaden ses som kontroversiell.

Ett rimligt argument är istället att avvägningen mellan olika intressen helt enkelt avgörs i spelet på och kring den enskilda marknaden. Callon (1998a) föreslår ett ramverk som kan vara användbart för att förstå aktörers organisering av offentliga marknader. Den tes som Callon framför är att mikro-eko-

nomisk teori om marknaden är intressant beroende på att aktörer faktiskt använder teorin för att skapa marknader. Argumentet är att aktörer översätter den ekonomiska teorin om marknaden till praktiska arrangemang. Callon ser i huvudsak två processer i en sådan översättning. Den första är den som kallas inramning vilken innebär att marknadens aktörer skapas av någon – i vårt fall av politiker. Om utgångspunkten är en befintlig offentlig sektor måste köpare, säljare och reglerande myndighet konstrueras. När det är gjort kan aktörerna börja interagera. I interaktionen skapas ett kalkylerande agerande som ständigt utvecklas. Callon (1998b) pekar också på en andra process som han kallar för ifrågasättande (overflow) som är betydelsefull för marknadens utveckling. Poängen är att när en marknad inramas tenderar det att finnas aktörer som lämnas utanför. Exempel kan vara aktörer som står för miljöhänsyn som inte äger tillträde till en marknad och som inte kan påverka de kalkyler som görs där. De aktörer som lämnas utanför kan dock skaffa sig tillträde till marknaden igen och därmed ändra förutsättningarna för kalkylering. Sammanfattningsvis kan alltså offentliga marknader med sin politiska miljö förväntas vara tämligen instabila och beroende av olika aktörers styrka. Aktörers styrka beror i sin tur till stor del på deras representativitet (Callon 1986) i det politiska systemet.

En skillnad mellan Callon (1998a) och förespråkare för en neo-institutionell ekonomisk teori är att Callon pekar på processen och dess dynamik medan de senare pekar på stabiliteten. Den cen-

trala poäng som finns hos Callon och som jag tänker använda mig av är att den inramning som görs (det vill säga en manifestation av spelregler) tenderar att utmanas i en process där spelreglerna ifrågasätts. Det innebär att någon stabilitet i spelregler egentligen inte uppnås på den här typen av marknad som präglas av motstridigheter mellan intressen. Det finns inga rationella aktörer som kan komma överens. Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995) studerade Skolverket och hur den utformade sin identitet på den nya marknaden. Skolverkets uppgift var väl allmänt att reglera marknaden men det var vid den här tidpunkten oklart hur den regleringen skulle gå till. Författarna menade att det troligtvis alltid är någon som reglerar en marknad – frågan är bara vem och hur. Den frågan kan utgöra inkörsporren till en empirisk beskrivning av de två offentliga marknader som utgör fokus i framställningen.

Konstruktion och styrning av marknader

Exemplet assistansmarknaden

Assistansmarknaden skapades officiellt 1/1 1994. Det var då lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft. Lagen specificerar tio rättigheter för personer med funktionshinder och en sådan är rätten till personlig assistans (Regeringens proposition 1992/93:159). Lagen säger att en funktionshindrad person har rätt att anställa egna personliga assistenter eller att över-

låta arbetsgivaransvaret till kommun, kooperativ eller annan. Staten finansierar assistansen via Försäkringskassan genom en så kallad assistansersättning. I den ursprungliga konstruktionen avsåg staten att täcka kostnaden per assistanstimme upp till ett visst tak. Den här konstruktionen av finansieringen skapade en marknad för personlig assistans. Ett antal alternativa anordnare av assistans har etablerat sig. I Göteborg som jag har undersökt hade 1998 åtta fristående producenter av personlig assistans cirka 40 procent av marknaden medan kommunen hade resterande 60 procent. Personer med funktionshinder har möjlighet att välja mellan tämligen olika former av personlig assistans. Dock kan man skilja mellan två huvudalternativ där kommunen står för ett och de alternativa i stort sett för ett annat. Det finns därmed en valfrihet för kunderna mellan två huvudalternativ.

Ett annat sätt att beskriva assistansmarknaden är att se den som en process i vilken den skapades och utvecklades. Låt mig ta början av 1980-talet som startpunkt för beskrivningen. Vid den tidpunkten etablerade sig Independent Living Movement (IL-rörelsen) i Sverige och i Göteborg (Gough 1994). Rörelsen hämtade sin inspiration från medborgarrättsrörelsen i USA och arbetade för ett oberoende liv för funktionshindrade. De såg den personliga assistansen som en viktig fråga i ett sådant oberoende liv. De funktionshindrade var också mycket missnöjda med den kommunala hemtjänsten vilket framkom i handikapputredningen (SOU 1991:46). De funktionshindrade menade att de blev omyndig- och sjukförklarade i mötet

med företrädare för den offentliga serviceproduktionen.

Frågan uppstod hur en oberoende personlig assistans skulle kunna realiseras. Kommunen hade monopol på den här verksamheten. Lösningen blev att IL-rörelsen i mitten av 1980-talet började bygga upp konsumentkooperativ för att producera alternativ assistans. Uppbyggnaden skedde med hjälp av bidrag från staten. Kooperativen kunde sedan träffa avtal med kommunen om att mot ersättning organisera assistansen för sina medlemmar. IL-rörelsen arbetade också på den nationella politiska nivån med att få gehör för sina idéer. Det innebar bland annat att den modell för assistans som rörelsen byggde upp kom att bli den som förespråkades i handikapputredningen (SOU 1991:46). Modellen kom efter justeringar att ingå i LSS 1994. Mycket kortfattat är det alltså möjligt att påstå att handikapprörelsen med IL-rörelsen i spetsen med hjälp av marknaden lyckades etablera ett alternativt koncept för personlig assistans i Sverige.

Den formel för ersättning som byggdes in i LSS 1994 utgick från en behovsmodell. Den konstruktion som gjordes var att myndigheten fattade beslut om ett visst antal timmar personlig assistans. De funktionshindrade kunde sedan välja att själva vara arbetsgivare för sina personliga assistenter eller att överlåta arbetsgivaransvaret till kommunen eller till exempelvis kooperativ eller privata producenter. Ytterst få valde att själva vara arbetsgivare utan utnyttjade istället kommunen eller fristående producenter. Ersättningen per timme assistans bestämdes såsom ett takbelopp av

riksdagen varje år. Takbeloppet kom att bli relativt högt, vilket kan tolkas som en ambition från politikernas sida att verkligen täcka de kostnader som var förenade med olika behov av assistans.

Den nya assistansmarknaden blev dock så gott som omedelbart utsatt för starkt kritik. En del av kritiken kom att handla om kostnader och effektivitet (SOU 1995:126). Redan något år efter det att lagen hade trätt i kraft visade det sig att rättigheten personlig assistans skulle spräcka budgetramen. Det skedde samtidigt som den nya socialistiska majoriteten i riksdagen annonserade ett omfattande sparprogram. Inget område var undantaget – inte heller den personliga assistansen. Försöken att få kontroll över kostnaderna ledde till inte mindre än fyra omarbetningar av lagstiftningen med koppling till personlig assistans under resten av 1990-talet. En del av de omarbetningarna berörde också sättet att reglera assistansmarknaden.

Med utgångspunkt från de sparprogram som kom i mitten av 1990-talet var ett problem att assistansen upplevdes som dyr i vissa politiska kretsar. Genomförda analyser pekade på flera problem såsom att det egentligen inte fanns några incitament för producenter och kunder att hålla nere kostnaderna. Det fanns istället en tendens att taket för timersättningen blev en norm för kostnaden per assistanstimme. Försäkringskassan som var satt att administrera assistansen hamnade också i svårigheter när det gällde att hantera marknaden. Tanken var att kostnaderna upp till en viss maxnivå skulle ersättas av Försäkringskassan. När de alternativa producenterna av assistans kom in så

krävde de avgifter för att administrera assistansen. Frågan uppstod om vilka avgifter som var skäliga och följaktligen huruvida alternativa producenter av assistans fick gå med vinst. De alternativa producenterna pekade på att de behövde vinst bland annat för att bygga upp ett konsolideringskapital. Försäkringskassan menade å sin sida att vinsten var de funktionshindrades pengar alternativt att redovisad vinst knappast kunde ses som en kostnad. Därför skulle en vinst betalas tillbaka till Försäkringskassan. Sammantaget blev administrationen av den här marknaden en kostsam och ibland konfliktartad tillställning.

Den lösning som staten introducerade genom en lagändring 1997 var att införa ett schablonbelopp, bland annat för att hantera den omfattande administrationen. Den nya konstruktionen innebär att staten fastställer ett fast belopp varje år för vad en assistanstimme får kosta. Det finns dock en möjlighet att ansöka om ett förhöjt belopp för personer med en särskilt dyr assistans. Staten hittade också ett nytt sätt att spara pengar eftersom politikerna fattade beslut om ett lågt schablonbelopp per timme – mycket lägre än det tidigare takbeloppet. Det medförde en kostnadspress på verksamheten, vilket producenterna inte tidigare hade varit utsatta för. Producenternas kostnader för att administrera assistansen blev till exempel intressant för kunden.

Ett problem med ett lågt schablonbelopp är att det tenderar att hamna i konflikt med kundernas möjligheter att utöva sin valfrihet. I den tidigare behovsbaserade modellen reglerades er-

sättningen i förhållande till de faktiska kostnader som den funktionshindrade hade. Det byggde på att staten definierade det allmänna intresset att tillgodose de funktionshindrades behov. När staten och politikerna sedan kom att omdefiniera allmänintresset till att använda marknaden för att spara pengar var det snarast effektiviteten som premierades. Ett problem som många menade skulle uppstå var att vissa av de alternativa producenterna av assistans var tvungna att säga nej till brukare med en speciellt dyr assistans. Brukarna tvingades istället att gå till kommunen som har det yttersta ansvaret för assistans. Resonemanget byggde på den mycket restriktiva hållning till förhöjt belopp, från Försäkringskassans sida, som fanns vid den här tiden. Ett annat problem som uppstod när schablonbeloppet introducerades var att de funktionshindrade inte behandlades lika. Vissa funktionshindrade hade en billigare assistans än schablonen och kunde generera överskott på sina konton hos fristående producenter medan andra tenderade att generera underskott. Det här skapade också problem för producenterna som hade svårigheter att omfördela mellan konton. Risken fanns att funktionshindrade med "dyr" assistans skulle sägas upp.

Exemplet skolmarknaden

Det är svårt att bestämma en distinkt startpunkt för etableringen av en skolmarknad för grundskolor i Sverige. Fristående skolor med och utan statsbidrag har funnits under hela 1900-talet. Under 1980-talet började dock synen på friskolor att förändras. Tidigare var de ett

perifert fenomen som hade hanterats av staten. Under 1980-talet kom det dock upp tankar om att de fristående skolorna skulle jämföras med de offentliga. I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet framfördes också tankar om att kommunerna på ett mer självständigt sätt skulle få ta beslut om finansieringen av skolan (Regeringens proposition 1988/89:4). Samtidigt började politikerna fundera på om det inte var möjligt att låta elever och föräldrar ha ett fritt val av skola. Under 1992 kom de här tankarna att manifesteras i en konstruerad skolmarknad. Den kom att utformas efter två huvudprinciper. Den ena var att alla elever hade rätt att välja skola och att alla skolor i princip hade fritt tillträde. Det andra var att alla skolor skulle ha likvärdiga ekonomiska villkor och att de därmed skulle kunna konkurrera med varandra om eleverna.

Producenterna på skolmarknaden är dels skolor ägda av en offentlig huvudman, dels så kallade friskolor som har andra typer av huvudmän (privata intressen, stiftelser, ideella föreningar). De fristående skolorna har en ganska liten andel av den totala marknaden i Sverige men är större i storstäderna. Vid en mätning i mars 2000 gick 12 procent av grundskoleeleverna i Göteborg i en fristående skola. Andelen elever i fristående skolor kommer av allt att döma att öka. Skolverket i Stockholm hade att ta ställning till 22 nya ansökningar från Göteborg om att starta friskolor inför läsåret 2000/2001. Den beskrivning som följer är baserad på grundskolan.

Formeln för ersättning på skolmarknaden formulerades i en proposition (Regeringens proposition 1991/92:95)

som föreslog att fristående skolor skulle ha en ersättning motsvarande den genomsnittliga kostnaden för offentligt ägda skolor i kommunen med ett avdrag på maximalt 15 procent. Avdraget motiverades med att offentliga skolor hade högre kostnader bland annat för skolskjutsar. Propositionen omvandlades till en lag som trädde i kraft 1/7 1992 och det ledde till en expansion av de fristående skolorna. Debatten om de fristående skolornas situation var omfattande i början av 1990-talet och en linje i kritiken var att de fristående skolorna hade för goda villkor. Den tillträdande Socialdemokratiska regeringen kom också ganska snabbt att ändra villkoren för fristående skolor. Man tillämpade samma schablonmodell men menade att ett maximalt avdrag om 25 procent av den genomsnittliga offentliga kostnaden var mer rättvis. Den förändringen genomfördes första juli 1995.

Det fanns också en annan linje i kritiken mot skolmarknaden och styrningen med hjälp av en schablonmodell. Kritikerna av schablonmodellen pekade på att systemet var orättvist beroende på att det var svårt att få kostnader täckta för elever med speciella behov eller skolornas speciella inriktning. Politikerna ville inte heller tillåta skolorna att ta in extra resurser via elevavgifter. Lösningen blev att introducera en behovsbaserad modell för finansiering av alla skolor. De här modellerna utvecklades i en proposition (Regeringens proposition 1995/96: 200) och de nya reglerna trädde i kraft 1 juli 1997. Skolorna skulle tilldelas resurser på lika villkor beroende på skolans åtagande och elevernas behov. Kommunerna fick till uppgift att

utforma ett rättvist system för att fördela resurser till skolorna i respektive kommun efter de i lagen fastslagna principerna.

I Göteborg infördes en modell med ett grundläggande schablonbelopp per elev samt två stycken tilläggsbelopp baserade på speciella behov. Det ena tilläggsbeloppet utgick för undervisning i svenska språket och det andra för speciella individrelaterade behov. De båda tilläggsbeloppen beräknades dock efter schabloner och enskilda elevers behov värderades inte. I den kritiska diskussion som fördes om den nya modellen framkom önskemål om en tydligare koppling till enskilda elevers behov. Under våren 2000 infördes därför en modell som byggde på en individuell behovsbedömning av varje elev. Skolorna fick nu ansöka om extra medel för varje elev som bedömdes ha särskilda behov av något slag. Den nya modellen ledde till ett omfattande administrativt arbete för skolor och för kommunen. En friskola kunde ha elever från alla 21 stadsdelsnämnderna och från kranskommunerna. Skolan måste ansöka till varje enskild nämnd och kommun. Kommunerna måste bygga upp en administration för att hantera alla ansökningar. Kritiken mot den nya modellen blev så omfattande att den slopades och ersattes av en ny våren 2001.

I diverse offentliga utredningar kom den nya behovsbaserade modellen på nationell nivå att utsättas för kritik (SOU 1998:112; SOU 1999:98). Ett argument var att modellen tenderade att driva kostnaderna i höjden. Det saknades effektiva kostnadsspärrar i systemet och kostnaderna tenderade att regleras ge-

nom förhandlingar mellan kommunen och skolorna. Modellen var också baserad på befintliga kostnader beroende på att kommunerna valde att utgå från kostnaden för den egna skolan när bidragen till friskolorna bestämdes. Det är i enlighet med skollagen som säger att kommunen skall fördela resurserna till friskolorna efter samma principer som fördelningen till de kommunala skolorna. Kostnadseffektiviteten ansågs bli lidande av behovsmodellens tillämpning.

Marknadens dynamik – inramning och ifrågasättande

Inramningen av en marknad måste ses som en process där uppsättningen aktörer och kalkylers innehåll hela tiden förändras. De båda studerade marknaderna visar upp ett växelspel mellan två olika principer för att skapa en inramning. Processen ser relativt likartad ut på de båda marknaderna. Principen för inramning manifesteras i ny eller förändrad lagstiftning. Det skapar en marknad där aktörerna kan etablera relationer byggda på kalkylering. När aktörernas handlande börjar få oönskade konsekvenser skapas en opinion för att byta princip, det vill säga marknaden ifrågasätts. Den nya principen utgör en grund för en omreglering av marknaden som manifesteras i förändrad lagstiftning.

Valfrihet som princip för inramning

Regleringen av assistansmarknaden mellan åren 1994 och 1997, samt regleringen av skolmarknaden från 1997 och framåt illustrerar väl användningen av behovsmodellen för att styra de ekonomiska villkoren på offentliga marknader. Behovsmodellen kan ses som ett sätt att skapa förutsättningar för den enskilda kunden att välja samt förutsättningar för att produktionen skall kunna utformas så att den erbjuder valfrihet. Den konkreta inramningen styrs av formeln för ersättning som fastställs av Riksdagen i lagstiftningen men där marknadens administratörer får stå för den konkreta utformningen. Vad gäller skolmarknaden finns en i lag reglerad skyldighet att bidrag skall lämnas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov. Det innebär att om skolan har en speciell inriktning (till exempel pedagogisk eller konfessionell) skall det kunna vara en grund för ett ökat bidrag. Bidraget skall också lämnas med hänsyn till om eleven har behov av speciella insatser. I de regler som gällde för assistansmarknaden när den etablerades 1994 ägnades mycket omsorg om den funktionshinderades valfrihet. Lagens utformning medgav att kostnaderna för personlig assistans ersattes upp till en relativt generös taknivå. Jag vill sammanfattningsvis peka på två förhållanden. En marknad som har sitt fokus på valfrihet medger att alla kunder har lika möjligheter att välja. Det innebär att alla kunder skall få kostnaderna för sina behov täckta, och att det finns ett fritt tillträde till producenter med

skilda koncept för service (Levacic 1994). Ett annat förhållande är att kalkylerande relationer på en sådan marknad tenderar att fokuseras på förhandlingar om behov för vilka producenter och kunder vill ha sina kostnader täckta.

Kostnadsmedvetenhet som princip för inramning

En annan princip för inramning med fokus på kostnadsmedvetenhet illustreras väl av assistansmarknaden efter 1997 och skolmarknaden mellan 1992 och 1997. I fokus finns schablonmodellen som en princip för inramning och den innebär en strävan att få kontroll över kostnaden för den service som erbjuds. Inramningen bestäms i en formel för ersättning som fastställs av Riksdagen. Principen för en sådan modell är att ett mer eller mindre fast belopp fastställs för vad en service får kosta. På skolmarknaden fastställdes till exempel värdet på "pengen" till 75 procent eller 85 procent av den kostnad som den kommunala skolan hade. På assistansmarknaden fastställdes priset per timme assistans till ett relativt lågt schablonbelopp. För att inte missgynna speciella inriktningar och kunder med speciella behov ges ofta utrymme för särskilda prövningar i den här modellen. På assistansmarknaden kan personer med särskilda behov efter prövning få förhöjt belopp. Inom skolan var 75 procent och 85 procent lägsta garanterade belopp. Erfarenheterna visar hittills att schablonmodellen tolkas mycket restriktivt. Det var få skolor som fick mer än lägsta belopp. Det fanns 1999 få funk-

tionshindre i Göteborg som hade ett förhöjt belopp. Schablonbeloppet tenderar därmed att bli norm. Ett fokus på det fastställda schablonbeloppet tycks vara grundläggande för de kalkylerande relationer som skapas på en sådan här marknad. En annan aspekt av de kalkylerande relationerna är att aktörerna blir upptagna av att försöka hålla nere kostnaderna.

Till varje process av inramning hör en process av ifrågasättande. Den kalkylerande logik som etableras av de aktörer som avgränsas inom inramningen tenderar att få konsekvenser som politikerna ser sig tvingade att reglera. På marknader med fokus på valfrihet är den oönskade konsekvensen ökade kostnader. På marknader med fokus på kostnadsmedvetenhet är den oönskade konsekvensen en hotad valfrihet.

Hotet om kostnadsexplosion som grund för ifrågasättande

På marknader som baseras på valfrihet tenderar kostnaderna att hamna i fokus för ett ifrågasättande. På assistansmarknaden skedde det genom att kostnaderna för assistans närmade sig taknivån. Kunder och producenter av personlig assistans hade ett intresse av att visa upp höga kostnader för till exempel administration av assistansen i sina kalkyler. De höga kostnaderna för administration avspeglade sig i sin tur i den debatt som fördes om de fristående producenternas vinster av de som var kritiska mot den här marknaden. Höga administrativa avgifter tenderade att ge vinster för producenterna. Formeln för

ersättning byggde dock på att staten skulle ersätta den kostnad som den funktionshindrade hade för sin assistans. Kritikerna menade att vinsten knappast kunde ses som en kostnad och ansåg att vinsten borde betalas tillbaka till staten. Vinsten var att betrakta som de funktionshindrades eller skattebetalarnas pengar. Det visade sig dock inte finnas några juridiska möjligheter att kräva tillbaka redovisade vinster. Debatten antydde dock att behovsmodellen för ersättning var kostnadsdrivande.

Ett annat exempel kan hämtas från skolans område. SOU 1999:98 har som en första punkt i sammanfattningen av utvärderingen av den nya behovsmodellen att 77 procent av alla fristående skolor fått ett högre bidrag per elev och årskurs än tidigare. Friskolorna rapportades också vara nöjda med det nya systemet. Utredarna konstaterar vidare att kommunernas lokala anpassningar av behovsmodellen till en början var svåra att förstå för de fristående skolorna. På senare tid hade de fristående skolorna dock börjat förstå principerna. Det här illustrerar ett annat problem på den här typen av marknad nämligen att producenterna snabbt utvecklar kalkylerande relationer som är anpassade till formeln för ersättning. Det gör det sannolikt möjligt för producenterna att i förhandlingar med kommunen anpassa argumenten för att på så sätt få en så hög ersättning som möjligt. Producenterna redovisar helt enkelt höga kostnader inom de områden som lagen anger att de skall ha ersättning för. Aktörerna lär sig systemet och det kan också ses som kostnadsdrivande.

En tredje faktor som också verkar

kostnadsdrivande när en behovsmodell används är de höga kostnaderna för administration. På assistansmarknaden byggdes en komplicerad apparat upp för att administrera assistansersättningen (Socialstyrelsen 1997: SOU 1995:126). Den var mycket kostsam både för dem som reglerade marknaden som för producenterna. I SOU 1999:98 redovisas också att både kommunen och de fristående skolorna hävdar att de administrativa kostnaderna har ökat med den nya behovsbaserade modellen för ersättning. Det blir kort sagt en lång rad förhandlingar om hur behov skall tolkas och värderas.

En fjärde faktor som bidrar till ett högt kostnadsläge är att en behovsmodell knappast leder till en konkurrens baserad på pris. Det är sådan konkurrens som brukar anges som ett viktigt skäl för att minska kostnader och öka effektiviteten på offentliga marknader. I stort sett alla skribenter inom det här området är ense om att konkurrens om pris leder till lägre kostnader (Donahue 1992). Det var slående att de producenter som jag talade med på assistansmarknaden inte ansåg att de konkurrerade med varandra. Varför skulle de göra det när priset reglerades i en modell där kostnaden för assistansen ersattes upp till taknivån? På skolmarknaden kan man förvänta sig en liknande utveckling. Priset för servicen fastställs enskilt för varje skola i en förhandling med kommunen. Det är tänkbart att kommunen försöker jämföra priset mellan olika friskolor. En sådan jämförbarhet försvåras dock av att väga kostnader mellan olika inriktningar mot varandra. Bristande konkurrens kan där-

med driva upp kostnaderna.

Sammantaget leder de ökade kostnaderna till att skattebetalarna och deras representanter börjar ifrågasätta den offentliga marknaden. Tidningarna gör reportage och skandaler radas upp. Om friskolor börjar redovisa höga vinster leder det gärna till krav på att kostnaderna måste kontrolleras. Lösningen blir ofta schablonmodeller som sätter press på kunder och producenter att reducera kostnader.

Hotet mot valfriheten som grund för ifrågasättande

På marknader där schablonmodellen tillämpas ökar kostnadsmedvetenheten men det kan få till följd att valfriheten hotas. På assistansmarknaden kom den problematiken upp ganska snart efter det att schablonbeloppet infördes 1997. De alternativa producenterna menade att de inte kunde ta emot funktionshindrade som hade en kostnad för sin assistans som översteg schablonen. Det kunde till exempel gälla funktionshindrade som hade behov av personal med ersättning för obekvämt arbetstid eller behov av specialutbildad personal som medförde högre kostnader. Producenterna hade i allmänhet ingen möjlighet att omfördela resurser mellan sina kunder. Det här ledde till två problem enlig kritikerna. Ett var att funktionshindrade med höga kostnader för assistans inte hade någon reell valfrihet. De var tvungna att anlita kommunen som hade det yttersta ansvaret för denna insats. Ett annat var att de alternativa producenterna var tvungna att säga nej till

vissa funktionshindrade. Det bröt mot principen om att kunder på en sådan här marknad skall ha fritt tillträde till de producenter som finns. Producenterna var rädda för det som brukar kallas gräddskumning, det vill säga att de anklagas för att sålla ut de lönsamma kunderna. På skolmarknaden fanns en likartad kritik mot den etablerade schablonmodellen (SOU 1995:109). Schablonersättning på 75 procent täckte inte kostnader för elever med speciella behov. Det var också svårt för skolorna att få resurser till en speciell inriktning.

En ytterligare faktor som kan påverka valfriheten är att schablonmodellen medger en konkurrens om pris. Den kalkylerande logik som uppstår baseras på att pressa kostnader. På assistansmarknaden började vissa funktionshindrade höra av sig till producenterna och fråga hur höga administrativa kostnader de tog. En kostnadspress kan tänkas premiera sådana producenter som är bra på att pressa kostnader via stordriftsfördelar. Det var endast en producent på assistansmarknaden som försökte utnyttja stordriftsfördelar innan schablonbeloppet infördes. De andra hävdade att ett litet företag med nära relationer var ett framgångsrecept. I slutet av 1990-talet höll dock ISS Care med 185.000 anställda i 40 länder bakom sig, på att etablera sig på assistansmarknaden. Vissa författare pekar också på en fara för monopolisering av offentliga marknader där ett koncept dominerar marknaden. Strängt taget finns det ingen ekonomisk lag som säger att en marknad erbjuder variation (Le Grand med flera 1992, Rombach 1994). Konkurrens om pris kan alltså tänkas sänka kostna-

der men hota valfriheten.

Den debatt som fördes om skolmarknaden och schablonmodellen tycks ha varit ett skäl till att en ny behovsbaserad modell infördes 1997. På assistansmarknaden har motsvarande debatt börjat komma igång. När författaren (Norén 2000) påtalade problemen med schablonmodellen och dess tillämpning på assistansmarknaden var flera tidningar inom handikappområdet snabba med att ta upp tråden. Framtiden får utvisa hur ifrågasättandet av schablonmodellen på assistansmarknaden kommer att hanteras.

Inramning och ifrågasättande – en evig kretsgång?

Artikeln har sin utgångspunkt i den av Rose (1995) beskrivna paradoxen att styrning av marknader bygger på medborgarnas reglerade valfrihet. Med hjälp av Callon (1998a,b) utvecklade jag paradoxen vidare och menade att en marknad utvecklas efter de två principerna inramning och ifrågasättande. De två studerade marknaderna för grundskolor och personlig assistans ramades in efter olika utgångspunkter. Marknaden för grundskolor byggdes upp 1992 med utgångspunkt från en schablonmodell medan marknaden för personlig assistans byggdes upp 1994 efter en behovsmodell. Den inramning som gjordes av de två marknaderna kom efter en tid att ifrågasättas. Ifrågasättandet av assistansmarknaden baserades främst på de höga kostnader som uppstod för

assistansen och marknaden omreglerades 1997 i och med att en schablonmodell infördes. Ifrågasättandet av skolmarknaden baserades främst på svårigheterna att ge elever med speciella behov en valfrihet och marknaden omreglerades 1997 i och med att en behovsmodell infördes. Jag har i artikeln också argumenterat för att det finns tecken på att marknaderna ifrågasätts på nytt. På skolmarknaden som i början av 2000-talet baseras på en behovsmodell tycks kostnaderna öka. På assistansmarknaden som baseras på en schablonmodell ökar kritiken mot att valfriheten blir alltför begränsad för funktionshindrade med höga kostnader för sin assistans. Artikelns slutsats är därför att styrningen av offentliga marknader är instabil och reaktiv. Medborgarna tillerkänns en valfrihet men när den leder till kalkyler som intressenter utanför marknaden ser som icke godtagbara mobiliseras politiska intressen som ser som sin uppgift att omreglera marknaderna. De exempel som jag tar upp kan också tolkas som att omregleringen främst är reaktiv och inte har så mycket att göra med ideologiska ställningstaganden. Det var en borgerlig regering som införde en schablonmodell för att reglera skolmarknaden 1992, och en behovsmodell för att reglera marknaden för personlig assistans 1994. Det var en socialdemokratiskt dominerad regering som omreglerade skolmarknaden efter en behovsmodell och assistansmarknaden efter en schablonmodell 1997.

Det är möjligt att invända att instabiliteten i styrningen av marknaden är något som aktörerna kan och får leva med. Aktörer som agerar på en mark-

nad måste alltid räkna med att leva med en viss osäkerhet. Problemet på de studerade marknaderna är dock att osäkerheten om marknadens reglering kommer utöver marknadens traditionella osäkerhet avseende exempelvis förmåga att attrahera kunder. De intervjuade producenterna ägnar en väsentlig del av sin tid åt att försöka följa med i alla politiska turer kring regleringen av marknaderna. Producenterna får ofta också ett väsentligt merarbete när administrativa rutiner måste förändras på grund av omregleringar. Kunderna upplever osäkerhet exempelvis om de kan fortsätta att anlita en viss producent efter en omreglering. Med utgångspunkt från North (1993) är det därför möjligt att hävda att en stabil institutionell reglering av en marknad är viktig för att ge marknadens aktörer möjlighet att koncentrera sig på sina relationer.

En annan invändning mot mitt resonemang är att det borde gå att hitta en väl avvägd kompromiss mellan en schablonmodell och en behovsmodell. Levacic och Ross (1999) menade till exempel i sin jämförelse av erfarenheterna av användning av olika typer av resursfördelningsmodeller inom skolans område att det sker en utveckling mot alltmer sofistikerade modeller. Ett av författarnas argument är exempelvis att det utvecklas allt bättre modeller för att bedöma speciella behov hos eleverna. I min undersökning är det svårt att hitta exempel på modeller som kan ses som avvägda kompromisser mellan behovs- och schablonmodeller, men det utesluter inte att det kan finnas intressanta uppslag. Ett förslag som har cirkulerat

inom handikapprörelsen är till exempel att ha olika nivåer av schablonersättning klassificerade efter funktionshinderade behov. Det är möjligt att sådana kompromisser står att finna när marknaderna har börjat stabiliseras och blivit mindre politiskt kontroversiella. Det är också viktigt att de här marknaderna utvärderas systematiskt och att jämförelser görs med internationell forskning inom området.

En tredje invändning är att marknaderna kan komma att stabiliseras genom att aktörerna tar ett större ansvar och upprättar förtroenderelationer till varandra. En företagare på assistansmarknaden menade att det var producenternas ansvar att hålla nere kostnaderna när en behovsmodell tillämpas. Det finns också tecken på parterna i större omfattning förhandlar kring frågor som är relaterade till formeln för ersättning. På assistansmarknaden sitter producenter och myndigheter årligen i förhandlingar om schablonbeloppets storlek. Den nya formeln för ersättning till fristående grundskolor i Göteborg har tagits fram efter det att skolledarna i berörda skolor har fått ge sin syn på saken. Förhandlingar och ökande kontakter mellan parterna kan tänkas bygga upp ett förtroende som på sikt kan bidra till en högre grad av stabilitet i regleringen av marknaderna.

Slutligen är det viktigt att framhålla att artikeln bygger på analys av två marknader med syfte att skapa valfrihet för medborgarna avseende offentligt finansierad service och att den därmed är begränsad. En inledande studie av marknaden för gymnasial utbildning visar exempelvis på en betydligt större

stabilitet. Gymnasiemarknaden är i allt väsentligt uppbyggd kring en schablonmodell. En mycket preliminär tolkning är att gymnasierna i allmänhet har en mindre andel elever med speciella behov och att en behovsmodell därmed är mindre aktuell. Det ger inte samma problem med brukare med speciella behov som kräver dyra insatser.

Tack till Konkurrensverket vars ekonomiska bidrag har gjort det möjligt att genomföra forskningsuppgiften.

Referenser

Bartlett, Will, Carol Propper, Deborah Wilson och Julian Le Grand, 1994
"Quasi-markets in the welfare state." Bristol UK: SAUS.

Brunsson, Nils, 1989
"The organization of hypocrisy." London: Wiley & Sons.

Brunsson, Nils och Ingemund Hägg, 1992
"Marknadens makt." Stockholm: SNS Förlag.

Callon, Michel, 1986
"Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay." I Law, John (red) "Power, Action and Belief."
London UK: Routledge & Kegan Paul.

Callon, Michel, 1998a
"The embeddedness of economic markets in economics." I Callon, Michel (red)
"The laws of the market." Oxford UK: Blackwell Publishers.

Callon, Michel, 1998b
"An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology.
I Callon, Michel (red) "The laws of the market." Oxford UK: Blackwell Publishers.

Challis, Linda, Patricia Day, Rudolf Klein och Ellie Scrivens, 1994
"Managing Quasi-markets: Institutions of regulation." I Bartlett, Will, Carol Propper,
Deborah Wilson och Julian Le Grand "Quasi-markets in the Welfare state. The
emerging findings." Bristol UK: SAUS Publications.

Czarniawska, Barbara, och Bernward Joerges, 1996
"Travels of ideas." I Czarniawska, Barbara och Guje Sevón (red) "Translating
Organizational change." Berlin; New York: Walter de Gruyter.

Donahue, John, 1992
"Den svåra konsten att privatisera." Stockholm: SNS Förlag.

Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald och Andrew Pettigrew (red), 1996
"The new public management in action." Oxford UK: Oxford University Press.

Gough, Ritva, 1994
"Personlig assistans, en social bemästringsstrategi för människor med omfattande
funktionshinder." Uppsala: Sociologiska institutionen.

Granovetter, Mark, 1985

"Economic action and social structure: the problem of embeddedness." *American Journal of Sociology*, 91: 485-510.

Jacobsson, Bengt och Kerstin Sahlin-Andersson, 1995

"Skolan och det nya verket." Stockholm: Nerenius & Santérus.

Knapp, Martin, Gerald Wistow, Julien Forder och Brian Hardy, 1994

"Markets for social care: Opportunities, barriers and implications." I Bartlett, Will, Carol Propper, Deborah Wilson och Julian Le Grand "Quasi-markets in the Welfare state. The emerging findings." Bristol UK: SAUS Publications.

Levacic, Rosalind, 1994

"Evaluating the performance of quasi-markets in education." I Bartlett, Will, Carol Propper, Deborah Wilson och Julian Le Grand "Quasi-markets in the Welfare state. The emerging findings." Bristol UK: SAUS Publications.

Levacic, Rosalind och Kenneth Ross, 1999

"Needs-based resource allocation in education, via formula funding of schools." Paris Unesco: International Institute for Educational Planning.

LeGrand, Julian, Carol Propper och Ray Robinson 1992

"The economics of social problems." London UK: The Macmillan Press Ltd.

Norén, Lars, 2000

"Offentliga marknader och brukarinflytande." *Kommunal ekonomi och politik*, 4(1): 7-29.

North, Douglass, 1993

"Institutionerna, tillväxten och välståndet." Stockholm: SNS Förlag.

Regeringens proposition 1988/89:4

"Skolans utveckling och styrning." Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.

Regeringens proposition 1991/92:95

"Om valfrihet och fristående skolor." Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.

Regeringens proposition 1992/93: 159

"Stöd och service till vissa funktionshindrade." Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.

Regeringens proposition 1995/96:200

"Fristående skolor m.m." Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.

Rombach, Björn, 1994

"Bilder från en kommun i stormens öga." I Jacobsson, Bengt (red) "Organisationsexperiment i kommuner och landsting." Stockholm: Nerenius & Santérus.

Rose, Nikolas, 1995

"Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalismen." I Hultqvist, Kenneth och Kenneth Peterson (red). "Foucault – namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik", Stockholm: HLS Förlag.

Rothstein, Bo, 1994

"Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik." Stockholm: SNS Förlag.

Socialstyrelsen 1997

"Handikappreformen. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar", 1997:4. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1991:46

"Handikapp välfärd, rättvisa." Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 1991:104

"Konkurrensen inom den kommunala sektorn. Delbetänkande av konkurrenskommittén." Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1995:109

"Likvärdig utbildning på lika villkor." Stockholm: Fritzes Kundtjänst.

SOU 1995:126

"Kostnader för den statliga assistansersättningen." Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 1998:112

"Resurser på lika villkor." Stockholm: Fritzes Kundtjänst.

SOU 1999:98

"Likvärdiga villkor?" Stockholm: Fritzes Kundtjänst.

Williamson, Oliver, 1975

"Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications." New York, New Jersey: Free Press.