

HUR GICK DET MED SYSTEMSKIFTET?

ANDERS JOHNSON

Sedan valet 1991 har stora delar av den offentliga sektorn effektiviserats. Det har skett genom bland annat privatiseringar och genom införande av konkurrens även mellan offentligt drivna verksamheter. Misstag har begåtts men politiken har i stort ändå varit mycket framgångsrik.

Debatten om ett systemskifte i den offentliga sektorn från monopol till konkurrens är inte mer än tio år gammal. Det var 1984 som Ulf Adelsohn och Bengt Westerberg gjorde detta krav till en partipolitiskt viktig fråga.

Stort motstånd

Under 1980-talet hände dock inte särskilt mycket som förde denna fråga framåt. De socialdemokratiska regeringarna började visserligen genomföra avregleringar som i vissa fall knappast ens diskuterades i de borgerliga regeringarna 1976-82. Men i huvudsak handlade dessa om privat företagsamhet eller offentlig affärsverksamhet, inte om traditionella kollektiva nyttigheter eller välfärdsfunktioner. Där var det socialdemokra-

tiska motståndet mot verkliga systemförändringar stort. Minns Lex Pysslingen, Dagmar, City Akuten!

Till detta kom de fackliga organisationernas förändringsmotstånd. LO-kongressen 1991 ställde sig exempelvis bakom en rapport som förklarade att "99 procent av omsorg och utbildning kommer också inom tio år att vara just offentlig".

Privata daghem

Vissa socialdemokrater förespråkade tidigt en annan linje. Kjell-Olof Feldt hade 1984 i boken *Samtal med Feldt* uttalat sig för bl a privata daghem. Han fick hård kritik för detta, vilket han kommenterade på följande sätt i sina memoarer:

"Det smärtade mig att se mina kamrater stå där likt strutsar med huvudena nerkörda i sanden för att slippa se och höra. Motståndet mot privata dagis var dessutom bara toppen på det isberg av doktriner, som förhindrade experiment

ANDERS JOHNSON arbetar på SAF:s avdelning "Företag och medarbetare".

och initiativ för förnyelsen av samhällsverksamheten."

Så sent som 1989 skrev Kjell-Olof Feldt emellertid i finansplanen att de offentliga monopolen skulle bibehållas inom vård, omsorg och utbildning. Privata entreprenörer var bara välkomna inom områden "vilka lämnar relativt sett mindre bidrag till rättvisa och trygga levnadsvillkor för medborgarna".

Marknadsliknande förutsättningar

I skuggan av Berlinmurens fall började det emellertid även hända saker i den svenska välfärdssektorn. Hösten 1990 öppnade riksdagen möjligheter för statsbidrag till personalkooperativa daghem och våren 1991 beslutade den om mer generösa bidragsbestämmelser för friskolor. I budgetpropositionen 1991 sades att "den offentliga sektorn måste utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar" och att "entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten".

Men det var först efter valet 1991 som det skapades verkliga förutsättningar för ett systemskifte. Regeringen Bildt har genomfört flera reformer som underlättar systemförändringar i den offentliga sektorn, t ex genom att villkoren för privata läkare, tandläkare, daghem och friskolor har förbättrats. Valet 1991 innebar också att många kommuner och landsting fick politiska majoriteter som ville genomföra sådana förändringar.

Trögt förnyelsearbete

Ändå är det en utbredd uppfattning att förnyelsearbetet har gått trögt. Det finns flera orsaker till detta. Lågkonjunkturen har minskat intresset att knoppa av och att starta nya företag. Det har varit svårt för politiker och tjänstemän att ställa om från en monopolkultur till en konkurrenskultur. Det har varit alltför vanligt med oprofessionella upphandlingsförfaranden. Detta har dels medfört att ett antal privata alternativ slagits ut i de konkreta upphandlingsärendena, dels att andra företag kan ha dragit sig för att gå in på de kommunala marknaderna.

Betydande besparingar

Jag vill ändå hävda att den generella bilden av systemskiftet ofta är alltför negativ. Det finns många exempel på entreprenader där offentliga sektorn gjort betydande besparingar. Under senare år har det också genomförts ambitiösa försök att överlåta valmakten direkt till konsumenterna, framförallt inom barnomsorg och skola.

Några siffror som belyser detta:

- Ungefär 10 procent av barnomsorgen drivs i icke-kommunal regi. Mellan 1992 och 1993 minskade antalet barn i kommunala daghem från 295 000 till 293 000. Samtidigt ökade antalet barn i privata daghem från 20 000 till 27 000.
- 1991 fanns 66 friskolor. 1993/94 finns det 189 friskolor i verksamhet (med 1,5 procent av det totala antalet skolbarn) på grundskolenivå. Skolverket

har beviljat ytterligare ett 70-tal skolor tillstånd att starta.

- Entreprenadandelen inom äldre- och handikappomsorgen var cirka 4 procent 1993, vilket var fyra gånger högre än 1991.

Enligt Kommunförbundet ökade under 1993 andelen privata entreprenader i drygt 40 procent av kommunerna. 28 procent av kommunerna har sådana planer för 1994. Kommunförbundet skriver:

"Benägenheten att öka den privata produktionen skiljer sig starkt mellan kommuner med borgerlig och socialistisk majoritet. I gruppen storstäder, förorter och större städer planerar två tredjedelar av de borgerliga kommunerna att öka den privata produktionen 1994 men bara en femtedel av de socialistiska."

Stora vinster

Det finns ett par seriösa försök att överblicka det kommunala systemskiftet. Ett är Stefan Fölstes m fl: *Sveriges systemskifte i fara? - Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, IUI 1993*. Stefan Fölster gör där följande bedömning:

"En sammanfattande bedömning är att många av systemskiftets åtgärder har lett till förbättringar och ibland till stora vinster. Det kan heller inte råda någon tvekan om att de offentliga utgifternas tillväxt och den låga effektiviteten på många områden gjort situationen ohållbar. Ett systemskifte var därför ofrånkomligt.

Inget tyder heller på att omställningskostnader och oundvikliga misstag har en sådan omfattning att de hotar systemskiftet. Ändå blir slutsatsen att det gjorts tillräckligt många undvikbara misstag under systemskiftet för att skapa en oroande helhetsbild. Dels måste man utgå ifrån att liknande undvikbara misstag även görs i systemskiftets fortsättning, dels ger misstagen styrka åt politiska bakslag som kan ställa systemskiftet i farozonen."

Praktiska svårigheter

Fölster studerade 96 kommunala verksamheter, varav 60 har överförs till privat regi eller decentraliserats medan de övriga ingår i en kontrollgrupp. Ser vi till hur kostnaderna förändrats blir bilden följande (siffrorna visar kostnadsreduktionen före och efter kvalitetsjusteringar i procent):

- | | | |
|---|-------|--------|
| • privatisering | - 8,6 | - 12,3 |
| • decentralisering av budget- och intäktsansvar | - 7,5 | - 9,8 |
| • decentralisering av budgetansvar | - 3,1 | - 4,2 |
| • kontrollgrupp | - 3,6 | - 3,6 |

Arne Svensson har, på uppdrag av socialdepartementet, gjort en studie av den kommunala reformverksamheten (Ds 1994:50 *Valfrihetsrevolutionen i praktiken*). Även han pekar på praktiska svårigheter och brister i reformarbetet:

Brister i avtalen

"Under den senaste tiden har det publicerats ett flertal revisionsrapporter med kritik mot upphandlingen av tjänster inom bl a vård, omsorg och internservice i kommuner och landsting. Oftast har det varit brister i avtalen som stått i fokus för revisorernas kritik. – De påtalade bristerna i avtalen är mycket allvarliga. Trots det skulle jag vilja påstå att dåliga avtal inte är huvudproblemet. Ett större bekymmer än de avtal som har formulerats mer eller mindre väl, är alla de avtal som inte har skrivits (med andra ord att så få upphandlingar har genomförts). Det som är gjort är gjort och kan ge värdefulla erfarenheter för framtiden. Men vem lär av det som är ogjort?"

Både Fölster och Svensson ger alltså uttryck för en i grunden positiv inställning till systemskiftet. Men de pekar samtidigt på praktiska svårigheter i reformarbetet. Deras slutsats är att det kunde ha gått ännu bättre om man agerat skickligare. Det är tyvärr signifikativt att Kommunförbundets tidning *Kommun-Aktuellt* har presenterat bägge dessa undersökningar som svidande kritik av systemskiftet.

Enskilda initiativ

Två huvudmän som kommit långt i systemskiftet är Stockholms stad och Stockholms läns landsting. Stockholms stad har genomfört ett omfattande förändringsarbete med delvis mycket lyckat resultat. Konkurrensen har använts som ett medel att sänka stadens kostnader utan

att försämra verksamhetens kvalitet. Enskilda initiativ uppmuntras. Sju av tio upphandlingar går till utomstående entreprenörer.

Målet uppnås

Konkurrensutsättningen kommer att innebära kostnadsminskningar motsvarande minst 236 Mkr 1994 vilket motsvarar 30 öre på kommunalskatten eller 1000 kronor per år för en normalfamilj. Huvuddelen av de minskade kostnaderna ligger inom socialtjänsten (150 Mkr) och gatu- och fastighetsnämnden (ca 66 Mkr). Kommunledningen bedömer att staden med marginal kommer att nå målet för konkurrensprogrammet, dvs minst 10 procent lägre kostnader på fem år. Detta innebär besparingar på cirka 800 Mkr.

En annan effekt av konkurrensprogrammet är att det nu växer fram en helt ny marknad för enskilt drivna företag där det tidigare rådde kommunala monopol. Över 200 nya företag har startats sedan valet 1991 för att arbeta med offentlig service. Över 120 företag har startat enbart genom avknoppningar från Stockholms stad. Även om många av dessa företag är enmansföretag så sysselsätter de tillsammans över 1 000 anställda. Det stora flertalet av dessa företag ägs, leds och drivs av kvinnor.

Stora besparingar

Stockholms läns landsting har beslutat att minst 20 procent av landstingets verksamhet skall vara utsatt för konkurrens

genom anbudsupphandling eller kundvalsmodeller före årsskiftet. Detta motsvarar 5,6 miljarder av landstingsbudgeten. Hittills har landstinget sparat mellan 8-30 procent på varje upphandling. Kostnadsbesparingarna har beräknats till i genomsnitt 15 procent, eller 840 miljoner kronor.

Om alla kommuner och landsting är lika framgångsrika i sin konkurrensutsättning som Stockholms stad och Stockholms läns landsting är besparingspotentialen mellan 10 och 15 miljarder kronor. Man kan naturligtvis hävda att möjligheterna till konkurrensutsättning är störst i storstadsområden. Men å andra sidan har inte konkurrensutsättningen i Stockholm varit utan problem. Om andra kommuner och landsting lär sig av Stockholms misstag, bör man kunna nå ännu större vinster.

Misstag har begåtts

Det finns alltså många framgångsrika exempel på reformer som syftar till att bryta upp de kommunala monopolen. Men misstag har inte saknats. Av misstag kan man lära sig. Här är några viktiga slutsatser:

- att beställarkompetensen i kommuner och landsting måste öka,
- att kostnadskalkylerna för offentlig verksamhet måste bli rättvisande,
- att kommuner och landsting tydligt skiljer på upphandlande och producerande verksamheter,
- att kommuner och landsting effektivt förhindras att ägna sig åt affärsverksamhet som ligger utanför deras kompetensområde.