

AMERIKANER ÅTERUPPFINDER DEN OFFENTLIGA SEKTORN

LARS NIKLASSON

Över hela västvärlden pågår en omvandling av den offentliga verksamheten. De byråkratiska och ämbetsmannamässiga traditionerna stämmer dåligt med nutidens krav på effektivitet och personlig service. Som vanligt har debatten kommit längst i USA där en bok om den offentliga sektorns förnyelse blivit en bestseller.

Under den senaste tioårsperioden har den offentliga sektorn reformerats i allt snabbare takt. Dess verksamhet har på sina håll ifrågasatts, men framför allt har det handlat om att finna effektivare lösningar till gamla uppgifter. Kommunerna har fått friare tyglar till exempel vad gäller användningen av statsbidragen. På många håll har man delat den offentliga verksamheten mellan beställare och konkurrensutsatta utförare. Inom till exempel barnomsorgen kan privata alternativ konkurrera på lika villkor och på skolområdet finns det till och med en rätt för föräldrarna att ta en "skolpeng" till den skola man önskar för sina barn. För universiteten finns också en sorts studentpeng tillsammans med en prestationsrelaterad del i anslaget. Samti-

digt har konkurrensen och utrymmet för profileringar ökat. Inom statsförvaltningen i övrigt har målstyrning införts och gamla monopolverksamheter har sålts ut eller konkurrensutsatts. Listan över nya lösningar kan göras mycket längre.

Fundamentala omstruktureringar

Förändringens vindar har inte bara blåst över vårt land, utan över hela västvärlden. Storbritannien är det land som gått längst i att förändra och effektivisera, men inga länder är helt oberörda. Ser man till privatiseringar, så har de praktiserats över hela världen sedan 80-talets början. Även fundamentala omstruktureringar av välfärdsstaten förekommer, med Nya Zeeland som paradexempel.

Bestseller

Den största samlade mängden förändringar har sannolikt genomförts i USA i dess myriad av uppsplittrade och ständigt

Fil dr. LARS NIKLASSON forskar vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala om styrtekniker för högre utbildning och forskning.

ifrågasatta offentliga organ. I en mycket uppmärksammat bok skildras de mest ambitiösa av dessa reformer. Särskilt för den amerikanska vänstern är det viktigt att visa att effektivisering är ett alternativ till att minska den offentliga sektorns uppgifter, vilket är högerens alternativ. Diskussionen tycks också intressera den amerikanska allmänheten eftersom boken blivit en bestseller och nu finns att köpa i varje landsortshåla med självaktning. I hyllningskören har såväl Bill Clinton som tidigare Bush-rådgivare stämt in. Vicepresidenten Al Gore har till och med fått i uppdrag att leda en arbetsgrupp som ska göra praktisk politik av bokens idéer. En betydande del av amerikansk politik under 1990-talet kommer därför att handla om de förslag till förändringar som författarna för fram.

Framgångsrika exempel

Bokens titel är *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (Addison-Wesley) och har nyligen givits ut i paperbackutgåva av förlaget Plume. Författarna David Osborne och Ted Gaebler har lång erfarenhet som nyskapare i konkret handling och som rådgivare till andra. I boken har de intervjuat mängder av personer som på olika sätt har genomfört förändringar. Arbetet med att sammanställa boken sägs ha tagit fyra år, men så är det också en katalog på 400 sidor över framgångsrika åtgärder. Kanske kan man säga att det är den offentliga sektorns motsvarighet till Peters och Watermans *På jakt efter*

mästerskapet, som också var uppbyggd på att beskriva vad man kan lära sig av dem som är framgångsrika inom ett visst område.

Hänförande källa

Osborne och Gaebler säger själva att deras bok är tänkt att fungera som en checklista för reformvänner. Fotnoterna med sina litteraturhänvisningar är diskret placerade i slutet och de mer träaktiga (men nog så väsentliga) distinktionerna som används av förvaltningsforskarna har placerats i ett appendix. Resultatet har blivit en bok som är en hänförande källa att hämta inspiration ur för den som vill skapa nytt liv i förstelnade organisationer, oavsett om de är privata eller offentliga. Detta förringas inte av att den som vill vara petig kan invända på flera punkter, till exempel hur man klassificerar förändringarna, att man blandar olika politiska områden utan att fråga sig om det finns relevanta skillnader mellan dem och mot att de utelämnar argument som framförts i andra sammanhang både för och emot olika åtgärder.

Ny offentlig sektor

Författarna jämför sig med dem som förändrade den amerikanska offentliga sektorn under 1900-talets första decennier. För dem var målet att rensa upp i korruptionen och skapa en Webersk byråkrati av opartiska och lojala statstjänstemän. Det var åtgärder som var inriktade på att reglera hur den offentliga sektorn skulle arbeta och som var lämpliga för

sin tid. Nu anses samhällets utveckling kräva att man på motsvarande sätt "återuppfinner" den offentliga sektorn och anpassar den till våra tiders krav. Nu är det egenskaper som flexibilitet, individanpassning, kvalitet och effektiv användning av knappa resurser som måste lyftas fram. Bokens tes är att man måste lägga tyngdpunkten på resultaten och avreglera arbetsformerna. Det handlar om att släppa fram kreativiteten och engagemanget hos de offentliganställda.

Beställande och utförande

Tio olika modeller identifieras, men vid närmare påseende kan de reduceras till några få grundtankar. Den offentliga verksamheten måste utgå från målgruppens (medborgarnas, kundernas) önskemål, vara inriktad på resultat, särskilt på långsiktiga sådana, samt vara kreativ vad gäller medlen att nå resultaten. Osborne och Gaebler hävdar med en liknelse att den offentliga sektorn blir dålig på att styra när den själv också rör. Med andra ord måste man skilja mellan beslutsfattande och verkställande, eller beställande och utförande, för att använda den moderna svenska kommunjargongen. I annat fall kommer verksamheten att hämmas av kortsiktighet, byråkratisering, dominans av intressegrupper och andra otrevligheter som finns latenta i hierarkiska organisationer, särskilt när de skyddas av ett monopol.

Idén att särskilja rollerna är knappast någon nyhet för en svensk läsare eftersom det är här några av de mer fundamentala

och omstridda förändringarna har gjorts. Förutom kommunerna är det sjukvården som har förändrats på detta sätt. Dala-modellen, som senare har införts av många andra landsting, bygger på att olika grenar av sjukvården särskiljs så att primärvården tar ett övergripande ansvar för patienten och köper tjänster av de specialiserade sjukhusen. Sjukvården är fortfarande huvudsakligen offentlig, men redan renodlingen av rollerna kan öka effektiviteten.

Kundens önskemål

För både beställaren och utföraren, men kanske ännu mer för den som driver en monopolverksamhet, är det viktigt att se målen för verksamheten. Den som betonar målen ger sin organisation en meningsfull uppgift, tvingar den att fundera över vad som är viktigt, att specialisera sig och att bry sig om ifall man varit framgångsrik eller inte. Kundens önskemål blir utgångspunkt och organisationen övergår till att ta ansvar för att lösa ett problem snarare än att bara leverera någon viss service. I de fall där man arbetat med att belöna prestationer växer det också fram allt mer sofistikerade sätt att utvärdera prestationerna.

Nödvändigt med uppdrag

Tankegången finns även hos management-gurun Peter Drucker som har hävdade att icke vinstdrivande organisationer också måste ha en idé för att finna sin roll - eller nisch - bland alla andra organisationer. Inte bara General Motors, utan

även flickscouterna, måste ha ett uppdrag (mission). Det är svårare för flickscouterna att välja en sådan profil, men det är minst lika viktigt för dem.

Regler självändamål

Ett sätt att framhäva målen utgör omsvängningen från regelstyrning till resultatstyrning. Ett sådant skifte bygger bland annat på att byråkratiska organisationer tenderar att göra regelverken till självändamål. I vissa avseenden kräver visserligen rättssäkerheten i den offentliga verksamheten att regler följs, men ju större den offentliga sektorn är, desto viktigare blir det att undvika slöseri med resurserna. I många fall handlar det om att göra ett val. Inom barnomsorgen ger ett kommunalt monopol och strikta regler om förtur en hög rättssäkerhet och lika behandling av medborgarna. Om verksamheten däremot drivs av föräldrakooperativ blir reglerna mer olika men i gengäld blir verksamheten anpassad till de berörda, engagemanget större och kvaliteten därmed sannolikt högre.

Misslyckade satsningar

Sätten att fokusera på resultaten är många. Mest extrem är staden i Kalifornien som inte anslår pengar till specifiserat vägunderhåll, utan anger som ett mål inom hur lång tid vägar av en viss kvalitetsklass ska höjas till nästa och till vilken kostnad. Redan att definiera mål och fundera över hur de ska kunna mätas är enligt Osborne & Gaebler stimulerande för en organisation. Det gör det

också möjligt att skilja ut vilken verksamhet som är framgångsrik ifall man vill satsa mer pengar inom ett visst område. Detta anses inte ha varit klargjort när George Bush startade sitt "krig mot narkotikan", vilket ledde till att man satsade 21 miljarder dollar på samma åtgärder som Reagan tidigare hade satsat på. *Wall Street Journal* och ledande politiker har konstaterat att pengarna spenderats blint utan att man vetat vad man satsat på och med det enda mätbara resultatet att narkotikapriset gått upp på svarta börsen.

Skapa fler arbeten

Mer näraliggande områden för svenska förhållanden är biståndspolitikerna eller miljöpolitiken, där det i båda fallen finns en omfattande flora av organisationer som kan utföra offentligt finansierade uppdrag. Egentligen finns problemet på alla områden där ett politiskt principbeslut ska omsättas i praktisk handling. Särskilt på komplexa områden som arbetsmarknadspolitikerna finns en mängd myndigheter och organisationer som förespråkar olika medel att skapa fler arbeten. Varje gång man anslår medel borde man se till att det finns uppgifter om vad som fungerat hittills och till vilka kostnader.

Ett annat exempel på resultat-inriktning kommer från en teknisk yrkesskola där man börjat mäta framgång i hur väl eleverna lyckas på arbetsmarknaden. (Det är för övrigt ett mått som används även av många amerikanska universitet; bra jobb för studenterna leder

till högre status och bättre nya studenter osv.) För att sätta press på sig själva utfärdade man bland annat en garanti att den som inte fått ett relevant jobb inom sex månader skulle få ytterligare utbildning och stöd gratis. Effekten blev mer omfattande vägledning till nya elever, stödundervisning, omfattande utvärderingar och bättre anpassning av kurserna till arbetsmarknadens önskemål. Vidare ändrades läsåret och kursuppläggningsen för att passa dem som yrkesarbetar. Det mesta av undervisningen ges i en takt som anpassas till var och en av eleverna, vilket för den enskilde som satsar tid och pengar inte är helt oväsentligt.

Resultatinriktade incitament

I fallet med yrkesskolan tvingade man sig själv att uppfylla ett mål. Man kan se det som en tillspetsning av författarnas råd att man bör se till att det lönar sig för de berörda att göra det som leder till måluppfyllelse, eller med andra ord att incitamenten är de rätta. Det kan i fråga om anslagen till polisen handla om att belöna sänkt kriminalitet och ökat brottsuppgörande snarare än att tillföra fler bilar, som bara är ett medel att nå målen. Effekten i den polismyndighet som beskrivs i boken blev att man arbetade mer förebyggande och med större engagemang av medborgarna.

Avantgardistiska åtgärder

På andra av den offentliga sektorns områden handlar det också om att det måste löna sig för medborgarna att göra det

rätta, t ex måste socialhjälpen utformas så att klienterna kan klara sig själva, inte så att de blir beroende av hjälpen. Detta gäller särskilt i USA där man länge diskuterat ifall stödet till ensamma mödrar leder till att de ensamma mödrarna blir fler och problemen därmed förvärrade. Säkert kan man hitta motsvarande problem med så kallade fattigdomsfällor, där det inte lönar sig ekonomiskt att ta sig ur fattigdomen, här i Sverige.

Partnerskap

Kreativiteten i val av medel för att uppnå de angelägna målen kan enligt författarna ta sig 36 olika uttryck, grupperade från traditionella via innovativa till avantgardistiska åtgärder. Till de traditionella hänförs sådant som skatter, subventioner och tillståndsgivning. Innovativa åtgärder är bland annat partnerskap med privata eller andra offentliga institutioner, och checksystem ("vouchers"). Till den sista kategorin hänförs bland annat omstruktureringar av marknader, att byta tjänster med näringslivet och att överlåta uppgifter till frivilliga organisationer. Att byta tjänster med näringslivet är något som avantgardistiska kommunalpolitiker har praktiserat även i vårt land. Till exempel fick det byggbolag som åtog sig att renovera saluhallen i Uppsala också byggrätten till en attraktiv bit mark.

Man känner också igen det som kallas "community-owned government" och som innebär att uppgifter överläts till det civila samhället, till exempel när flyktingmottagandet sköts av kyrkor, första-

gångsbrottslingar "behandlas" av frälsningsarmén eller föräldrarna driver Chicagos skolor. I det sista fallet är det de närmast berörda som själva driver sin verksamhet, vilket är en form av självstyre som är vanligt på många områden hos oss. Men det är för den skull ingen självklar eller enkel lösning. Man skulle önska att författarna mer utförligt diskuterade den kooperativa självstyrelsens för- och nackdelar. För att anknyta till svenska förhållanden, skulle man kunna jämföra till exempel olika barnomsorgsformer med avseende på kostnader, professionalism i barnarbete och företagsledning samt andra viktiga egenskaper. Kollektivt företagande kan jämföras med att köpa tjänsterna privat eller kommunalt. Inom boendet finns inte bara kollektivt och enskilt ägande utan också kommunala och privata hyresvärdar att jämföra med. Olika huvudmän torde tillfredsställa olika konsumenter, men det är inte enbart fördelar med att driva verksamheter i form av självförvaltande ekonomiska föreningar.

Tävla om uppdrag

En av de enklaste åtgärderna för att öka effektiviteten är att lägga ut verksamhet på entreprenad, vilket inte förutsätter att man bygger upp en genomtänkt beställar-utförarkonstruktion. Med bussbolagens entreprenadförhandlingar i färskt minne är det välkommet att författarna lägger stor möda på att beskriva hur tidigare monopolverksamhet kan lära sig att konkurrera och vinna. Man kan också

konstruera entreprenaden så att de kommunanställda kan vara kvar i den nya verksamheten och konkurrensen i övrigt uppfyller angelägna mål. En annan variant är att låta olika byråkratier tävla om uppdrag. Den ena stadens stadsplanering kan utsättas för konkurrens genom att man tar in anbud från grannstadens stadsplanerare.

Ett vouchersystem är ett effektivt sätt att flytta makt från producenterna till konsumenterna, utan att gå hela vägen till att överlåta ansvaret för en tjänst helt till marknaden. Ofta används politiska beslut just för att ge alla tillgång till något visst utan avseende på deras betalningsförmåga eller betalningsvilja. Finessen är att man i ett checksystem tvingar producenterna att konkurrera om köparnas gunst.

Stödsystem för soldater

Ett tydligt amerikansktill exempel exempel på skillnaden mellan konkurrensen i ett checksystem och ineffektiviteten i ett monopolsystem utgör de två stödsystemen som sattes upp för de hemvändande soldaterna efter andra världskriget. Kongressen beslutade att soldaterna skulle få gratis utbildning och sjukvård. I det första fallet gav man alla en betald utbildning vid ett college som de själva valde. I det andra fallet valde man att bygga upp en särskild sjukhusorganisation enbart för "veterans", dvs soldaterna hänvisades dit som klienter istället för att söka sjukvård som kunder vid befintliga sjukhus. I det ena fallet en lösning inom den ordinarie

marknaden och i det andra fallet en monopolsektor vid sidan av den ordinarie marknaden. För den amerikanske läsaren behöver författarna knappt ens antyda skillnaderna i effektivitet mellan universiteten och "veterans' hospitals"...

Decentralisering

Ett ytterligare sätt att reformera monopol är att decentralisera och/eller avreglera den offentliga verksamheten, vilket åtminstone gör det lättare att anpassa den till specifika förutsättningar i olika situationer. Ett exempel på detta kommer från det amerikanska flygvapnet som övergett centrala regleringar på olika områden och decentraliserat beslutsfattandet. Istället för att behandla flygplan, piloter och teknisk personal som tre skilda verksamhetsgrenar har man skapat decentraliserade självständiga divisioner som ansvarar för alla sina komponenter i "tävlan" med andra divisioner. För en utomstående verkar den gamla ordningen nästan befängd, att man i ett utpräglat lagarbete byggde enheter på funktion snarare än geografisk närhet. Resultaten av förändringen lät inte heller vänta på sig: nästan fördubblad flygtid och halverade reparationer.

Anpassning till efterfrågan

I Sverige ger avregleringen av universitetens möjligheter till något liknande, när den självständiga enheten kan besluta om vilka studenter man vill ta in, hur det ska gå till, vilka utbildningar man vill erbjuda, personalens anställningsvillkor och

hur man vill strukturera sin verksamhet. Däremot kommer utbildning liksom sjukvård alltid att präglas av att den ena parten förmedlar något till den andra parten som den senare saknar; kunskap respektive hälsa. I universitetens fall präglas dessutom utbildningssidan av den starka uppsplittringen och individualismen på den mer prestigefyllda forskningssidan. Studenterna är tillfälliga gäster hos forskarna snarare än att vara de konsumenter som forskarna skulle tävlat om att undervisa ifall affärlivets styrkeförhållanden hade varit för handen.

Enkla saker

I många fall drivs offentliga verksamheter som de alltid har gjort, utan anpassning till förändringar i efterfrågan. Osborne och Gaebler propagerar för att man istället måste anpassa sig till vad allmänheten vill ha. För den offentliga sektorn kan det handla om så enkla saker som att ha öppet på lämpliga tider eller att nå grupper som man inte tidigare lyckats nå. För att kunna anpassa sig måste man ha metoder att ta reda på vad folk vill ha. Regelrätta enkätundersökningar kan vara ett medel och ett annat kan vara att likt näringslivet fokusera på mötet med "kunden" och kanske till och med som Rank Xerox, enligt boken, låta alla höga chefer ta telefonsamtal från kunderna en dag i månaden.

Relevant för Sverige

Sammanfattningsvis är de flesta exemplen relevanta för det svenska arbetet med att

reformera den offentliga sektorn även om somligt är svårt att direkt överföra till våra förhållanden. Regelverken är ibland olika och även attityderna skiftar. Omvänt finns det svenska problem som inte har sina motsvarigheter i USA. I till exempel välfärdspolitiken blir perspektiven olika om man som i USA inriktar sig på att hjälpa de särskilt behövande eller om man som i Sverige byggt upp system som ska omfatta alla medborgare. Den svenska modellen gör det bland annat svårare att ändra på offentliga subventionssystem som "alla" tycker att de själva tjänar på, oavsett om systemen uppnår sina mål eller inte.

Ledarskap som konst

Vill man vara gnällig kan man också konstatera att författarna knappast presenterar några precisa teorier om vad som är orsaken till att så många av eldsjälarna lyckas. Säkerligen finns det faktorer utöver de som nämns i boken som borde figurera i en vetenskaplig förklaring av varför det blir på det ena eller det andra viset. Men om ledarskap är mer en konst än en vetenskap, då är det inte alls oväsentligt att studera de som lyckats. För en offentlig sektor som vill försvara sin existens är det i högsta grad väsentligt att lära och ta efter.