

Väljare eller kund?

Från kommunitär till libertär
demokrati i Sveriges kommuner?

Nils Johansson

Luleå tekniska universitet

D- uppsats

Samhällskunskap

Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap

Avdelningen för Samhällsvetenskap

Väljare eller Kund?

**Från kommunitär till libertär demokrati i
Sveriges kommuner?**

Nils Johansson
D-uppsats
Samhällsvetenskap
Handledare: Jan-Erik Jacobsson
Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap
Luleå Tekniska Universitet

Abstrakt

New Public Management-NPM är ett samlingsbegrepp för de marknadsorienterade reformer som i varierande utsträckning påverkat den organisatoriska utvecklingen i flertalet svenska kommuner från slutet av 1980-talet och framåt. I denna litteraturstudie avhandlas två NPM-influerade idéer, resultatansvar och belöningssystem i kommunal verksamhet, utifrån olika demokratiperspektiv.

Studien visar att dessa reformer är svårörenliga med självkostnadsprincipen, samt att de sannolikt bidrar till en avpolitisering av kommunens verksamhet genom nedtoning av partipolitiska skillnader och delegering av ansvar från politiker till administratörer. Reformerna sker ofta utan reflektion över demokratiaspekter och tycks dessutom skapa en osäkerhet beträffande politikerrollen. Sammantaget illustrerar denna utveckling en förändring av demokratidealet från att demokrati ses som folkets makt över det offentliga (kommunitär offentlig demokrati) till att demokrati ses som individens valfrihet på en marknad (libertär marknadsdemokrati).

Innehållsförteckning

1. Inledning	Sid. 1
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.1.1 Avgränsningar	2
1.1.2 Frågeställningar	3
1.2 Metod och material	4
2. Bakgrund: I gränslandet mellan offentligt och privat	6
2.1 Att avgränsa den offentliga sektorn	6
2.2 Skillnader mellan det privata och det offentliga	7
2.3 Problem med den offentliga sektorns effektivitet	9
2.3.1 Public choice	9
2.3.2 Den multifunktionella organisationsmodellens dilemman	10
2.3.3 Property right-teorin	11
2.4 New public management (NPM)	11
2.4.1 NPM kännetecken	12
2.4.2 Varför NPM?	13
2.4.3 Utvecklings- och avvecklingslinjen	13
2.5 Två olika demokratiska utgångspunkter: Offentligdemokrati eller marknadsdemokrati	14
3. Problem med NPM-reformer inom ramen för den offentliga demokratin	17
3.1 Resultatansvar, belöningsystem och självkostnadsprincipen	17

3.1.1 Självkostnadsprincipen ur ett ideologiskt perspektiv	17
3.1.2 Resultatansvar och belöningsystem utan vinst?	18
3.1.3 Vinstmaximeringsprinciper inom den offentliga sektorn	20
3.2 Resultatansvar och belöningssystemets påverkan på politiker- och tjänstemannarollen	21
3.2.1 NPM och politikerrollen	21
3.2.2 Resultatansvar och relationen mellan politik och administration	22
3.2.3 Avpolitiseringen och den offentliga demokratisynen	23
3.3 Sammanfattande slutsatser av studien	23
4. Diskussion	24
4.1 Ekonomismen	24
4.2 Resultatansvar, belöningsystem och förvirrade kommunpolitiker	25
4.3 Att belöna den fungerande delen av verksamheten	26
4.4 Vinner marknadsdemokratin mark på grund av bristen på socialt kapital ?	27
Referenser	29
Tabeller och figurer:	
Tabell 1 Olika kombinationer av offentlig och privat sektor	7
Tabell 2 Skillnader mellan offentlig och privat sektor	9
Tabell 3 Ideologiska skillnader i synen på den kommunala demokratin	16
Figur 1 Vänster- och högerdemokrati	15

1. Inledning

”Kommunal självstyrelse hör samman med demokrati och medborgarnas möjlighet att påverka kommunala beslut eller utkräva ansvar av sina lokala politiker”

(Regeringskansliet 2005).

Kontentan av ovanstående mening kan tyckas självklar för de flesta svenskar; kommunen är synonymt med lokal demokrati och många tycker nog dessutom att det mest demokratiska är att beslut fattas så nära väljarna som möjligt, alltså på kommunal nivå.

Men hur påverkas den lokala demokratin egentligen när den kommunala organisationen genomgår stora förändringar? Viljan att skriva denna uppsats föddes ur föreställningen att demokratiaspekter ofta åsidosatts när den kärva ekonomiska verkligheten i kommunerna gjort sig påmind.

New Public Management-NPM är samlingsnamnet på de marknadsorienterade reformer som i olika grad lämnat avtryck i de flesta svenska kommuner under senaste tjugo åren. Dessa idéer bygger på att man genom att låna element från den privata sektorn, eller till och med privatisera vissa delar, kan få offentlig verksamhet att fungera effektivare. NPM-reformernas stora genomslag ses i regel som en kombination av flera faktorer. Kommunerna fick i slutet av 80-talet allt sämre ekonomi på grund av att utgifterna ökade samtidigt som kommunerna ålades allt fler uppgifter. Skattetaket ansågs av många vara nått och effektiviseringar var därmed den enda utvägen. 1991 års kommunallag gav stor organisationsfrihet och socialdemokratiens allt mer pragmatiska syn på privata lösningar öppnade ytterligare dörrar för reformivrarna (Montin 2004 s.119).

Vad kan då NPM tänkas få för konsekvenser för den lokala demokratin? För att återknyta till det inledande citatet: hur förändras medborgarnas möjlighet att påverka den kommunala verksamheten ifall den organiseras av ett privat företag, och hur kan medborgarna utkräva ansvar av de folkvalda om ansvaret i själva verket delegerats till en tjänsteman? Frågorna är många, likaså definitionerna av demokratibegreppet. I denna studie studeras NPM-reformerna med utgångspunkt från två olika uppfattningar om den lokala demokratin: en komunitär demokratisyn där demokrati ses som folkets makt över det offentliga, kontra en neoliberal

demokratisyn där demokrati ses som individens valfrihet på en marknad (Lundquist 1999 s.245).

Man kan ifrågasätta min utgångspunkt; borde det inte vara ganska självskrivet att marknadsorienterade reformer av offentlig sektor leder fram till en mer marknadsorienterad demokrati? Jag skall därför förtydliga studiens intentioner; NPM är i själva verket ett samlingsbegrepp för en rad olika reformer. Att analysera hela NPM-rörelsen skulle innebära ett mycket omfattande arbete. Därför har jag valt att lägga fokus på två reformer; resultatansvar och belöningsystem. Dessa två element kan ses som ett försök att bevara den offentliga demokratin, det vill säga att inte privatisera, men samtidigt få verksamheten att bli effektivare. Denna utvecklingslinje förespråkas ofta av organisationer med anknytning till arbetarrörelsen och skiljer sig från den avvecklingslinje, som drivs av svenskt näringsliv och libertära politiker, där privata lösningar förordas (Blomquist, Hansson 1993). Ambitionen är således att diskutera vilka implikationer resultatansvar och belöningsystem får för den svenska kommunala demokratiska modellen. Kan det offentliga härma det privata men ändå behålla den politiska demokratiska kontrollen av verksamheten? Går det att äta kakan och ändå ha den kvar? Och om reformerna påverkar demokratisynen i en libertär riktning, på vilka sätt sker då detta?

Jag har upplevt att svårigheterna med resultatansvar och belöningsystem inom kommunal verksamhet ofta beskrivs som ett mätproblem härledda ur kommunens mångfunktionella organisationsmodell. Ambitionen med denna studie är att flytta fokus till demokratiaspekten och illustrera hur dessa NPM-reformer kan påverka beslutsfattandet i den offentliga sektorn.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att belysa debatten om hur marknadsorienterade reformer inom den kommunala verksamheten påverkar kommunmedborgaren ur ett demokratiskt perspektiv.

1.1.1 Avgränsningar

Att studera hela NPM-rörelsen ur ett demokratiperspektiv skulle kräva betydligt mer utrymme än en D-uppsats. Jag har därför valt att avgränsa sig mig till att undersöka två NPM-

influerade reformer: införandet av resultatansvar och belöningssystem. Detta inom verksamheter där kommunen är huvudman, och där utförande och finansiering sker med offentliga medel.

Demokrati är ett synnerligen svårdefinierat och omdiskuterat begrepp. Att bestämma huruvida en företeelse är demokratisk eller inte beror helt på vilken utgångspunkt som väljs. Detta är ett återkommande problem för dem som skall studera demokrati och reformer inom den offentliga sektorn. Därför vill jag här tydligt visa vilka aspekter av demokratibegreppet jag valt att studera.

Denna studie bygger på föreställningen att demokrati är ett föränderligt begrepp som definieras utifrån samhällets utveckling och därmed hela tiden får nya innebörder (se Jakobssons 1999 s.165). Ett mer preciserat syfte är således att väga resultatansvar och belöningssystem inom offentlig verksamhet mot de förändringar som just nu sker av den svenska demokratimodellen.

Utgångspunkten är att det, väldigt förenklat, finns en skiljelinje mellan en libertär marknadsorienterad demokratisyn och en kommunitär offentlig demokrati (Premfors 1999 s. 135, Lindqvist 1999 s.245). I den förstnämnda betraktas demokrati som kundens valfrihet på marknaden, i den sistnämnda som folkets makt över det offentliga. Dessa två synsätt beskrivs mer ingående i avsnitt 2.5.

1.1.2 Frågeställningar

Följande två frågeställningar ligger till grund för studien:

- Är resultatansvar och belöningssystem möjligt utifrån självkostnadsprincipen?
- Hur påverkas relationen mellan politik och administration i en kommunal organisation av införandet av resultatansvar och belöningssystem?

1.2 Metod och material

För att uppfylla syftet och svara på frågeställningarna har jag genomfört en litteraturstudie. Metodvalet grundar sig på syftet och frågeställningarnas karaktär. En kvantitativ studie med strävan att svara upp till mitt syfte och mina frågeställningar skulle kräva en omfattning som ligger utom ramarna för en D-uppsats. Vid en litteraturgenomgång fann jag dessutom relevant empiri som gjorde att det kändes meningsfullt att göra en sammanställning och analys utifrån mitt syfte och mina frågeställningar. Metoden innehåller dock vissa element som jag vill göra läsaren uppmärksam på med hänsyn till studiens tillförlitlighet.

Validitet och reliabilitet när det gäller litteraturstudier handlar i huvudsak om hur urvalet av litteratur gått till. I detta fall är det svårt att återge exakt hur insamlingsproceduren gått till vilket med all rätt ses som ett problem. Min ambition har varit att redovisa ett relevant material där slutsatserna bygger på resultat av tillförlitlig vetenskaplig kvantitativ forskning. För att skapa mig en bild av tidigare forskning har jag sökt artiklar och uppsatser i vetenskapliga databaser. De huvudsakliga sökorden har varit: NPM, demokrati, resultatansvar belöningsystem, offentlig sektor, kommunal organisation. Jag har sedan försökt att bilda mig en uppfattning om vilken tidigare forskning som är relevant utifrån mitt syfte, bland annat genom att vara uppmärksam på frekvent förekommande referenslitteratur.

Flera av de forskare och debattörer som jag refererar till i resultatavsnittet återkommer i mycken litteratur om den kommunala demokratisynen; Montin (professor i statsvetenskap), Bäck och Rombach (båda professorer i offentlig administration vid Förvaltningshögskolan) kan nämnas som viktiga gestalter. Nationalekonomerna Blomquist och Hanssons artikel om resultatansvar inom kommunal verksamhet visade sig vara väldigt intressant med utgångspunkt från mina frågeställningar. I bakgrunden har Christeinseid och Lagreids m.fl. (samtliga författare professorer i statsvetenskap vid olika universitet i Norge) bok om organisationsteori för offentlig sektor varit väldigt användbar, och demokratiutredningens andra forskarvolym har nyttjats i samband med demokratiteoretiska utgångspunkter. Demokratiutredningen, särskilt Lundquists (professor i statskunskap vid Lunds universitet)

bidrag, återkommer i diskussionen där också Rothstein (professor i statskunskap vid Göteborgs universitet) spelar en viktig roll.

En kvalitativ litteraturstudie som denna, vilken behandlar frågor på principnivå, kommer sällan fram till några exakta mätbara slutsatser. Härefter ligger både dess svaghet och styrka. Min studie redovisar några forskarrön om hur NPM påverkar den lokala demokratin.

Förhoppningen är att skapa ett intresse för dessa frågor.

2. Bakgrund: I gränlandet mellan offentligt och privat

2.1 Att avgränsa den offentliga sektorn

De offentliga institutionernas funktion vilar på de grundläggande demokratiska principer som finns formulerade i grundlagen, det vill säga regeringsformen (RF) och preciserade i exempelvis kommunallagen. En analys av den offentliga politiken förutsätter dock inte bara kunskap om dessa principer och lagar utan också förståelse för den offentliga organisationens uppbyggnad och hur dessa konstruktioner påverkar förhållandet till medborgarna.

Organisationsteori är paraplynamnet för dessa teorier om organisationens betydelse för medborgaren, medlemmen, personalen, kunden eller vem det än må vara, beroende på vilken typ av organisation som studeras. Organisationsteorier har traditionellt använts främst inom företagsekonomi för att analysera det privata näringslivets organisationer, men används numera också inom statsvetenskapen för att studera offentliga organisationer. (Christensen, Laegreid, Roness, och Røvik 2005).

En enkel beskrivning av den offentliga sektorn i Sverige är: stat, landsting och kommun. Denna definition är visserligen helt korrekt och synnerligen lämplig för att förklara de olika beslutsnivåerna, men kompliceras i vissa avseenden. Entreprenören som står för snöröjningen på din gata utför en tjänst som du betalat via skattsedeln, men traktorerna och plogbilarna är inte gemensam egendom. Och inte har du heller rätt till insyn i dennes företag på samma sätt som i det kommunägda bostadsbolaget. Detta bolag hyr exempelvis ut lokaler till friskolan som drivs av ett privat företag men finansieras offentligt. Det finns många fler exempel på kombinationer av offentligt och privat.

Då jag som i denna studie skall studera hur vissa principer förhåller sig till förändringar inom den offentliga organisationen måste jag först beskriva vilken typ av offentlighet som skall studeras. Det finns som sagt många varianter och hybrider mellan offentligt och privat. Ett sätt är att strukturera dessa varianter efter organisering/huvudmannaskap, finansiering och produktionsutförande enligt följande modell, (Christensen, Laegreid, m.fl. s.15)

Organisering/ Huvudmannaskap	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktionsutförande	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat
Offentlig eller privat sektor	Offentlig	Blandformer, hybrider						Privat

Tabell 1: Olika kombinationer av offentlig och privat sektor

Källa: Christensen/Laegreid mfl. s.15. Modifierad efter E. Kieland (1986)

Att skapa en distinkt avgränsning för studien försvåras ytterligare av att organisationer, såväl privata som offentliga, vävs in i varandra. Det är svårt att dra distinkta linjer var den ena organisationens ansvarsområde slutar och var den andra tar vid. Denna studie fokuserar dock på styrprinciper för det som i figuren betecknas som offentlig sektor, och frågeställningen kretsar runt vilken betydelse det har för dessa principer när man inom denna sektor tar efter vissa element från den privata sektorn.

2.2 Skillnader mellan det privata och det offentliga

Jag har sammanfattat tre viktiga skillnader på offentlig och privat sektor med utgångspunkt i Christensen/Laegreid mfl (2005 s.16-19). Dessa skillnader är av central betydelse för de problem som ligger till grund för denna studie.

Den skillnad som de flesta förmodligen först tänker på handlar om ledningen. Den offentliga sektorn ägs gemensamt och ledningen svarar därför alltid inför det svenska folket. I praktiken kan ledningen och besluten ligga väldigt långt ifrån folkmakten. Cheferna på det statliga verkets kontor i Luleå ansvarar inför det centrala kontoret i Stockholm, vilket i sin tur svarar inför departement, statsrådet, regeringen som är utsedd av riksdagen, vilken enligt vår representativa demokratis grundlag väljs av folket vart fjärde år. Den demokratiska styrningsprincipen finns även på kommunal och regional nivå, med skillnaden att styrelsen baseras på de politiska partiernas mandatfördelning i kommun och landstingfullmäktige.

”Gemensamt för alla offentliga organisationer är att de handlar på uppdrag av politiskt valda organ och styrs genom ett skriftligt lag- och regelverk” (Christensen/Laegreid mfl 2005 s.17).

Den privata organisationens styrelse ansvarar inför det privata ägandeskapet, till exempel aktieägarna.

Verksamhetens mål är den andra viktiga skillnaden. Ägandeskapet har naturligtvis betydelse för vilka mål organisationen sätter upp för sin verksamhet. Den privata organisationens mål utgår ifrån ägarmajoritetens intressen vilket i regel är vinst och avkastning på kapitalet. Den offentliga organisationen har många fler mål att ta hänsyn till: demokrati, jämlikhet, offentlig insyn, jämställdhet, likabehandling, kostnadseffektivitet, personalinflytande etc.

Den tredje stora skillnaden ligger i att den offentliga organisationen, till skillnad från den privata, i regel inte bedriver sin verksamhet på en marknad med fri konkurrens, även om den offentliga sektorns utveckling ökat marknadsinslagen i verksamheten. I detta sammanhang kan det också vara på sin plats att påpeka att den privata marknaden ofta tar sig uttryck i oligopol, monopolistisk konkurrens eller någon annan form av ofullständig konkurrens. När man diskuterar fördelar och nackdelar mellan offentliga och privata lösningar utgår man ofta från idealbilden av marknad med perfekt konkurrens. Denna utgångspunkt ligger även till grund för denna studie.

I tabellen på nästa sida sammanfattas ovanstående skillnader mellan offentlig och privat sektor. Det är som vi skall se i kommande avsnitt, ur dessa skillnader den offentliga sektorns effektivitetsproblem kan härledas. Men det är också bland annat på grund av dessa skillnader det inte alltid är så lätt att kopiera element från den privata sektorn. Jag har anledning att återkomma till denna paradox längre fram i studien.

	Offentlig sektor	Privat sektor
1 Styrning	Representativ demokrati (ansvar inför folkvald politisk ledning)	Ansvarar inför ägare
2 Uppgifter och mål	Multifunktionella	Relaterade till ekonomisk vinst
3 Marknad	Verkar ej på marknad med fri konkurrens	Verkar på marknad med fri konkurrens

Tabell 2: Skillnader mellan offentlig och privat sektor

Konstruerad med utgångspunkt i Christensen/Laegreid mfl. 2005.

2.3 Problem med den offentliga sektorns effektivitet

Utifrån de skillnader som framträder i tabell 2 mellan privat och offentlig sektor, skall här tre problem med den offentliga organisationens effektivitet redovisas. Det första har att göra med att den offentliga förvaltningen inte verkar på en marknad med fri konkurrens. *Public Choice* kallas de ekonomiska teoribildningar som fokuserar på detta problem. Det andra problemet härleds ur den offentliga sektorns multifunktionella uppgifter och mål. Det tredje beror på ägandeförhållandet, en teoribildning som betonar detta problem är *Property Right* (Jonsson 1992 s.8).

2.3.1 Public Choice

James Buchanan är den viktigaste tänkaren bakom den så kallade Public Choice-skolan som betonade att politiker är ”röstmaximerande” och de offentliga myndigheterna ”storleksmaximerande” på samma sätt som företagen är ”vinstmaximerande”. Därigenom antas politiker inte handla efter ekonomiskt rationella premisser utan istället fatta beslut som gynnar den egna organisationen (Eklund 2004 s.291).

Att den offentliga förvaltningen ofta har monopol på viss service är enligt Public Choice-skolan ett stort problem. Avsaknaden av konkurrens gör att den offentliga sektorn inte tvingas vara lika effektiva som privata företag. Monopolställningen gör också att ingen annan ges

möjlighet att visa att den kommunala servicen kan produceras på ett mer kostnadseffektivt sätt. (Johansson 1992 s.8). Public Choice teorin bygger också på ett antagande om rationella politiker, ledare och personal, så till vida att de ser till sitt eget intresse i första hand (Eklund 2005 s.290). Lösningen på effektivitetsproblemen är att konkurrensutsätta verksamheten. Detta kan ske på flera olika sätt.

Svenskt näringsliv presenterar i en rapport om effektivitetspotentialen av offentlig sektor ett sätt att rangordna graden av konkurrensutsättning:

1. Intern konkurrens *Upphandling med enbart offentliga anbudsgivare (intraprenad).*
2. Upphandling *Främst privata anbudsgivare, men eventuellt också offentliga.*
3. Driftsentreprenad *En privat aktör tar över driften av en offentlig enhet.*
4. Kundvalsmodellen *Privat ägande och drift men offentlig finansiering.*
5. Privatisering *Offentliga tillgångar övergår tillsammans med finansieringsansvaret helt till privat sektor.*

(Jordahl 2006 s.5)

2.3.2 Den multifunktionella organisationsmodellens problem

En kommun har, till skillnad från det privata företaget, en mängd olika uppgifter och mål. Ibland är dessa delvis motstridiga, till exempel att verksamheten skall vara både kostnadseffektiv och hålla hög kvalitet. Det ligger i kommunmedborgarnas intresse att skattemedel används så effektivt som möjligt. De kommunanställda vill ha en vettig lön samtidigt som det ligger i brukarnas intresse att servicen skall hålla hög kvalitet. Insyn och sekretess, folkstyre och tjänstemannens effektivitet är exempel på andra motstridiga mål som kräver flera hänsynstaganden. Inom en så komplex och mångsidig organisation som den kommunala finns åtskilligt fler exempel.

Den multifunktionella organisationsmodellen är behäftad med vissa risker.

Christensen/Laegreid mfl. skriver:

”multifunktionella organisationer ger utrymme för godtycklighet och viss grad av frihet i värderingen av vilka hänsyn som skall prioriteras, och därmed också för inflytande och maktutövning för dem som arbetar inom offentliga organisationer”(2005 s. 17).

Jag tolkar författarna som att den offentliga sektorn i hög grad är känslig för korruption, maktmissbruk och svågerpolitik. Detta innebär också att systemet riskerar att bli segt, ineffektivt och byråkratiskt.

2.3.3 Property Right teorin

Property Rights är en neoklassisk teoribildning som har sitt ursprung hos bland annat Harold Demetz; ekonom från den så kallade Chicago skolan och ekologen Garret Hardin, kanske mest känd för sin uppsats ”*The tragedy of the commons*” från 1968. Den Brittiska ekonomen Ronald Coase bör också nämnas i detta sammanhang (Granér 2002 s.26-27). Property Right teorin framhåller att det privata ägandet på grund av dess vinstintresse har ett motiv att tillhandahålla kostnadseffektiv service. I den offentliga verksamheten finns inget vinstintresse och därför inte heller några incitament för den anställde. Det finns helt enkelt ingen koppling mellan lönen och arbetsprestationen. Enligt Property Right har den private ägaren på grund av vinstintresset en anledning att skapa sådana incitament (Jonsson 1992 s.8). Det kan röra sig både om ekonomiska incitament, såsom bonuslöner, eller andra stimulanser, exempelvis resultatansvar.

2.4 New public management (NPM)

Teorierna Public Choice och Property Right realiseras i den marknadsorienterade omvandling som i någon omfattning präglade de flesta av Sveriges kommuner, och som inom den akademiska världen brukar gå under namnet New Public Management (NPM). NPM skall inte betecknas som någon homogen ideologi utan snarare som ett övergripande namn på de neoklassiska reformerna. Sverige är inte på något sätt unikt i detta avseende, Thatchers Storbritannien (1980-tal) nämns ofta som en viktig föregångare. Chicagoskolan, med bland

annat 1976 års nobelpristagare i nationalekonomi, Milton Friedman brukar nämnas som de viktigaste ingenjörerna bakom reformerna. Freidmans mottagande av nobelpriset i Stockholm var inte helt okontroversiellt och möttes av protester på grund av Chicagoskolans inblandning i den Chilenska militärdiktaturens ekonomiska politik (Eklund 2005 s.236).

2.4.1 NPM-kännetecken

Montin (2004 s.111) har konstruerat en lista med fem punkter på framgångsrika förändringar av den offentliga sektorn enligt NPM. Här presenteras en något komprimerad variant av denna lista:

1. Nedtoning av samhällsplanering och sociala reformer till förmån för offentliga kostnadsminskningar och minskad statlig styrning av ekonomin (från keynesianism till mer neoklassisk politik).
2. Uppdelning av offentliga organisationer, beställning skiljs från produktion. Intern konkurrens t ex. genom beställar-utförarmodeller, köp-säljmodeller eller genom konkurrens mellan olika resultat- eller ansvarsenheter. Intern konkurrens kan vara ett steg i riktning mot extern konkurrens där även privata aktörer konkurrerar.
3. Förskjutning från politik till ledarskap (management). Avpolitisering av offentlig verksamhet. Chefer skall bli ledare - coacher som skall få personalen att arbeta effektivare genom att införa prestationsbaserade och individuella löner.
4. Förskjutning från processkontroll till efterkontroll (t. ex. målstyrning). Regelstyrning och andra tekniker för styrning av offentlig verksamhet, enligt den byråkratiska modellen, ersätts med andra typer av efterkontroller (effektivitetsmätning, produktivitetsmätning, resultatanalys och utvärdering).
5. Betoning av medborgarnas individuella rättigheter att fritt få välja mellan olika serviceproducenter. Medborgarna börjar därmed allt mer definieras som kunder på en marknad.

2.4.2 Varför NPM?

Att NPM är en produkt av att kommunerna är satt under en hårdare ekonomisk press är nog de flesta bedömare överens om. Åsiktsskillnaderna handlar snarare om vad kommunernas kärva situation beror på. Ur ett högerperspektiv tilläts den offentliga sektorn växa sig för stor under efterkrigstiden fram till 80-talet. Skattetaket var nått. Det blev nödvändigt att effektivisera för att erhålla bra service utan att med höga skatter driva investerare och företag ut ur landet.

(Premfors 1999 s.137) Ur ett vänsterperspektiv är NPM ett resultat av skattesänkningar som bottnar i politikens högervridning. Rune Premfors (1999) beskriver den postmarxistiska synen på de senaste två decenniernas utveckling på följande sätt:

”Monopolkapitalets fortsatta koncentration och internationalisering, liksom produktivkrafternas och produktionsförhållandenas förändring i riktning mot vad som ofta kallas postfordism, har orsakat den kraftiga pendelrörelsen under senare år”(Premfors 1999 s.137).

Den nya kommunallagen 1991 ses av många som en brytpunkt, även om konsulter sedan slutet av 80-talet rest runt i kommunerna och propagerat för NPM-liknande reformer (Montin 2004 s.113). Hansson och Blomqvist beskriver kraven på effektivisering av den offentliga sektorn: ”i slutet av 80-talet skärps tonen... Osthyvlandet som pågått den senaste tioårsperioden börjar ifrågasättas allt mer...osthyveln måste ersättas av motorsågen” (1993 s.25). Kommunallagen gav kommunerna stor organisationsfrihet samtidigt som utgifterna delvis ökade på grund av nya uppgifter, bland annat skolans kommunalisering. Dörren låg denna tid vidöppen för NPM-förespråkarna och i dagsläget har de flesta av Sveriges kommuner i någon omfattning påverkats av NPM-liknande reformer.

2.4.3 Utvecklings- och avvecklingslinjen

Hansson och Blomqvist (1993 s.26) sammanfattar de krav och förslag som debatteras angående utvecklingsvägar för den offentliga sektorn under 80- och 90- talen i två huvudgrenar; utvecklings- och avvecklingslinjen. Avvecklingslinjen går som namnet antyder ut på att minska den offentliga sektorn genom privatiseringar. Denna linje förespråkades främst av organisationer som SAF (numera Svenskt näringsliv) och Industriförbundet. I den

neoliberal andan bakom utvecklingslinjen ligger tanken om att den offentliga sektorn innehåller ett antal systemfel vilket gör det lämpligare att bedriva verksamheten i privat regi.

Utvecklingslinjen går i stället ut på att utveckla den offentliga sektorn och drevs av statsmakterna (under den socialdemokratiska regeringstiden), Kommunförbundet och fackföreningarna. Denna linje gick ut på att skapa en utveckling ”genom inympandet av en ökad serviceanda, genom målstyrning, regelförenkling, decentralisering och ett nytt ledarskap” (Hansson och Blomqvist 1993 s. 26). Vid en jämförelse av listan i avsnitt 2.4.1 påminner denna utveckling mycket om de drag som kännetecknar NPM.

2.5 Två olika utgångspunkter: Offenlig demokrati eller marknadsdemokrati

När Hansson och Blomqvist (1993) beskriver utvecklings- och avvecklingslinjen hänvisar de till Kommunförbundets långtidsutredning 1987 där man kan läsa följande:

”utvecklingen inom den kommunala organisationen kommer till stor del att avgöras av om decentraliseringen får de förväntade positiva effekterna - ökad demokrati och effektivitet.”(s.26).

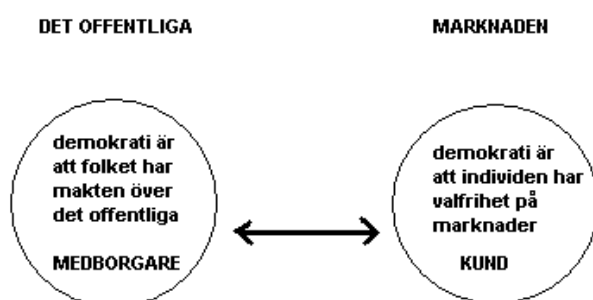
Idag, ganska precis 20 år senare, har vi sett många effekter av den utveckling i NPM- anda som fortfarande pågår i kommunerna. Kritiken mot NPM handlar ofta om att kvalitén på verksamheten underställs jakten på ekonomisk effektivitet. I denna studie görs istället kopplingen mellan marknadsorienterade reformer och demokratiska frågeställningar.

Demokrati torde vara ett av de mest omdiskuterade begrepp inom den samhällsvetenskapliga forskningsgenren. Begreppet har tillskrivits en mängd olika egenskaper genom historien. I Sverige har i stort sett varje ny regering under de senaste 30 åren tillsatt en ny demokratiutredning (Jakobsson 1999 s.161), en indikation på hur viktigt det är att definiera demokratibegreppet för att legitimera sin politik utifrån en demokratisk grundval.

Den svenska demokratimodellen är formad av den socialdemokratiska dominansen av regeringsmakten sedan införelsen av allmän och lika rösträtt 1921. Modellen utmärks även av

den samförståndsanda som rått mellan arbete och kapital sedan 1930-talet (Premfors 1999 s.137). Hur påverkas då demokratisynen av de krav på minskad offentlig sektor och marknadsorienterade reformer som präglade politiken åtminstone sedan 80-talet?

Grunden för NPM-etableringen i svenska kommuner och landsting lades enligt Montin (2004) av 80-talets socialdemokratiska regeringar: ”NPM-filosofin slog rot i de svenska kommunerna ganska oberoende av majoritetsförhållanden i riksdagen eller i kommunerna. Det har handlat mer om gradskillnader än om artskillnader”(s.119). Skall detta tolkas som att marknadsanpassningen är i överensstämmelse med den socialdemokratiska ideologin? Nej, som vi tidigare sett förespråkar de vänsterorienterade en utveckling inom ramen för det offentliga medan den mer neoliberal fraktionen förespråkar en avveckling, dvs. privatiseringar. Detta förhållande kan härledas i det Lennart Lundquist beskriver som högerdemokrati och vänsterdemokrati:



Figur 1: vänster- och högerdemokrati.

Lennart Lundquist (1999) *Hotet mot den politiska demokratin*. s.245

Från dessa två demokratiska utgångspunkter är det inte allt för långsökt att dra en parallell till två olika synsätt på det kommunala medborgarskapet, hämtat ur de senaste decenniernas utveckling (eller avveckling) i de svenska kommunerna. Nämligen synen på medborgarna som brukare eller kunder. Begreppen klumpas gärna ihop, men Montin (2004) argumenterar för att det finns skillnader;

”begreppet *brukare* för associationen till ett kollektiv av personer som gemensamt använder och påverkar utformningen av en viss verksamhet. Kunder är däremot individer som har möjlighet att avstå från köp av vissa varor eller tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Vi kan också använda

begreppet ”voice” och ”exit” för att markera skillnaderna (Hirschman 1970). Brukarinflytande handlar om att ett kollektiv... utnyttjar sin röst för att påverka. En kundrelation kännetecknas av att man hotar med eller i praktiken väljer bort en viss tjänst - man ”röstas med fötterna” (exit)” (Montin 2004 s. 163).

Som synes finns det många likheter mellan kundbegreppet och neoliberala högerdemokratin som Lundqvist beskriver. Observera dock att jag inte på något sätt vill sätta likhetstecken mellan brukarbegreppet och representativ demokrati. Det borde snarare uppstå en konflikt dem emellan (se Montin 2004 s.171). En vanligt förekommande tanke bakom brukarinflytande är dock att det skall fungera som en ”skola i demokrati” och därmed gynna den representativa demokratin. Jag väljer därför att ha med brukarbegreppet i tabell 3.

Kundbegreppet är dock intimt förknippat med den neoliberala valfrihetsdogmen. Vi skapar en ”demokrati utan politik” (se Montin 2004 s.173). Distinktionen mellan synen på medborgaren som kund och principer för den representativa demokratin kan också formuleras som skillnaden mellan torg och marknad (Montin 2004 s.174). Kunden påverkar genom att göra sina val på en marknad medan medborgaren påverkar genom att delta i politiken. Synen på offentligdemokrati kan närmast härledas till den kommunitära idétraditionen och marknadsdemokratin från den libertära..

Jag har konstruerat en tabell vilken sammanfattar ovanbeskrivna skillnader i synen på den kommunala demokratin:

	Offentlig demokrati (Kommunitär)	Marknadsdemokrati (Libertär)
Kommunmedlemmen	Väljare, Brukare	Kund
Demokratiskt forum	Torg	Marknad
Sätt att påverka	Voice	Exit

Tabell 3: *Ideologiska skillnader i synen på den kommunala demokratin*

3. Problem med NPM-reformer inom ramen för den offentliga demokratin

Den socialdemokratiska utvecklingslinjens målsättning är att effektivisera utan att privatisera offentlig verksamhet. På så sätt kan vi få det bästa av två världar; den politiska makten utgår från folket genom de förtroendevalda samtidigt som förvaltningen fungerar enligt marknadslänkande villkor och medför en effektiv service. Men frågan är om det går att äta kakan och samtidigt ha den kvar? Jag skall här ta upp tre exempel på problem med offentlig demokrati och NPM-reformer.

3.1 Resultatansvar, belöningsystem och självkostnadsprincipen

3.1.1 Självkostnadsprincipen ur ett ideologiskt perspektiv

”Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller” (självkostnadsprincipen, § 3c kommunallagen)

Självkostnadsprincipen kan ses som ett konkret uttryck för de skillnader mellan offentlig och privat verksamhet som redovisas i avsnitt 2.3, nämligen att den kommunala organisationen drivs utan vinstsyfte. Principen innebär dock inte att kommunerna inte får driva näringsverksamhet:

”Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget” (kommunallagen § 7).

Vissa verksamheter, till exempel parkeringshus, kan tyckas vara ”rena vinstmaskinerna” men i sådana fall används avgiften som styrmedel, alltså i detta fall för att reglera trafiken (Sveriges kommuner och landsting 2007 s.22). Det är också på sin plats att påpeka att självkostnadsprincipen skall ses just som en princip som på senare år, med tanke på NPM-reformerna, ges stort tolkningsutrymme;

”Ett exempel på undantag från regeln om självkostnad är när kommunala företag konkurrerar med andra leverantörer av el, gas och liknande. Sådan verksamhet ska ske på det som kallas för ”*affärsmässig grund*”, dvs. kommunerna ska ”*agera affärsmässigt och tillämpa en korrekt prissättning*”. Samma gäller om en kommun exporterar tjänster enligt lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Utgångspunkten är således att avgiftsbelagd kommunal verksamhet ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen, men det finns inget uttalat förbud mot att gå med vinst” (Sveriges kommuner och landsting 2007 s. 22).

En tanke bakom självkostnadsprincipen är att ”kommuner inte ska kunna använda sitt monopol på ett område på ett ”*otillbörligt*” sätt” (Sveriges kommuner och landsting 2007 s. 23). Kommunen skall alltså inte utnyttja sin monopolställning för att gå med vinst och på så sätt konkurrera ut de lokala företagen. Här uppstår ofta ideologiska konflikter om vad som kan ses som kommunala angelägenheter. Skall kommunen exempelvis driva ett gym till låga priser och därmed konkurrera ut en privat entreprenör? Är det ur ett folkhälsoperspektiv bra att kommunen tillhandahåller träningsverksamhet till en billig penning?

Jag vill också hävda att självkostnadsprincipen kan ses utifrån själva grundidén bakom en gemensamt ägd sektor. Nämligen att denna skall tillgodose *allmänintresset* och inte ett *vinstintresse*. Kommunen sätter alltså sina priser enligt andra premisser än det privata företaget. Avgiften skall täcka kostnaderna. I det privata företaget sker ju prisbildningen utifrån marknadsmekanismerna, utbud och efterfrågan. Den rationelle företagaren lägger priset så högt som det är möjligt utan att påverka efterfrågan så negativt att lönsamheten blir mindre. I den kommunala verksamheten läggs priset så att alla skall ha råd, och subventioneras därmed via skattsedel. Ett sådant system är anser jag vara oförenligt utifrån ett libertärt perspektiv. Både för att fördelningsprinciperna är orättvisa och för att systemet ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt avseende är ineffektivt. Självkostnadsprincipen ser jag alltså i detta avseende som en del av en kommunitär förvaltningsidé; avsaknaden av vinstintresset gynnar allmänintresset.

3.1.2 Resultatansvar och belöningsystem utan vinst?

Resultatansvar och belöningsystem är, som vi tidigare sett, fragment ur den marknadsanpassade trend som präglat Sveriges kommuner de senaste decennierna. Syftet med resultatansvar och belöningsystem är att skapa incitament för att prestera bättre, allt enligt

den logik som lyfts fram av bland annat property right-skolan. Vi lånar helt enkelt vinstmaximeringens principer från den privata sektorn för att skapa incitament för de anställda. Den första frågan blir således: kan man sträva efter vinst utan att få göra vinst, är det överhuvudtaget möjligt med resultatansvar och belöningssystem med utgångspunkt i självkostnadsprincipen?

Först skall det påpekas att det finns en mängd svårigheter förknippade med att mäta prestationer inom den offentliga sektorn. Oavsett om det handlar om ekonomiska eller kvalitetsmässiga mål. Det är till exempel svårare att definiera kostnader och intäkter i offentlig förvaltning (Blomquist, Hansson 1993 s.148), och de kvalitetsmässiga målen kompliceras av kommunens multifunktionella organisation. Jag skall dock inte här gå in allt för mycket på dessa svårigheter, med tanke på att syftet med denna studie lägger tyngdpunkten på de demokratiska principer som reglerar kommunens arbete. Frågan om resultatansvar och belöningssystem är förenliga med självkostnadsprincipen är dock befogad även utifrån mitt syfte. Om resultatansvar och belöningssystem strider mot självkostnadsprincipen, och självkostnadsprincipen är ett uttryck för doktrinen om offentligdemokrati, borde det således vara ett självsmål av en kommunitär politiker att applicera dessa marknadselement i den offentliga förvaltningen.

Blomquist och Hansson (1993 s.161) menar att om kommunens mål är ett nollresultat hindrar inte självkostnadsprincipen att tilldela aktörer ett resultatansvar. Frågan är väl vad man vinner med det:

”klart är emellertid att en kommun som börjar ge tjänstemän resultatansvar ger dubbla budskap till den ansvariga chefen: du skall sträva mot att generera ett så stort överskott som möjligt men du får inte generera ett överskott” (Blomquist, Hansson 1993 s.161).

Ett nollresultat kan också innebära väldigt olika saker. Alla kostnader blir legitima bara det går att finna en finansiär. Två resultat är således likvärdiga oavsett kostnadsnivå så länge resultatet blir noll.

Att belöna ett nollresultat kan alltså te sig ganska märkligt och meningslöst. Syftet med ett belöningssystem är nog snarare att få resultatenheten att spara pengar. I Kalix, där det i början av 2000-talet gjordes ett försök med bonussystem för kommunanställda var det uttalade målet

att ”öka de anställdas engagemang i ekonomiska frågor” (Kalix kommun 2001).

Bonusbeloppets storlek utgick ifrån det överskott som resultatenheterna visade upp i förhållande till budgeterat anslag. Försöken avbröts efter ett par år då de mötte hård kritik från bland annat fackligt håll (Läraryrket och lärarnas riksförbund, Kalix 2001). Denna typ av belöningsystem kan knappast anses förenlig med självkostnadsprincipen eftersom tjänstemannen jagar ett överskott. Man kan också fråga sig varifrån själva bonusbeloppet skall hämtas om det inte finns någon vinst i verksamheten.

3.1.3 Vinstmaximeringsprinciper inom den offentliga sektorn

Som avslutning på detta avsnitt om resultatansvar, belöningsystem och självkostnadsprincipen vill jag återkomma till skillnader mellan privat och offentlig sektor genom att citera Blomquist och Hansson:

”I det privata företaget är det fullt legitimt att generera överskott. Även om vi periodvis haft en debatt om ”övervinster” accepterar flertalet i samhället att företag går med vinst.

Vinstmöjligheterna uppfattas i själva verket som en förutsättning för privat företagande. För verksamhet driven i offentlig regi finns inte denna legitimitet för vinstgenererande, åtminstone inte med existerande lagstiftning. Enligt gällande kommunallag får kommuner inte driva vinstsyftande verksamhet och prissättning skall ske efter en självkostnadsprincip” (1993 s. 161).

Vinstmaximering är alltså inte legitimt enligt självkostnadsprincipen. En princip som bygger på föreställningen att kommunen skall ge medborgarna service utan att gå med vinst. Tvärt emot den libertära marknadsdemokratiska doktrinen.

3.2 Resultatansvar och belöningsystemets påverkan på politiker- och tjänstemannarollen

3.2.1 NPM och politikerrollen

De NPM-reformer som ligger till grund för denna studie, resultatansvar och belöningsystem för de kommunanställda, bygger på föreställningen att politikerna skall fungera som beställare och tjänstemännen som utförare. Innebär då detta att politikerrollen decimeras?

Bäck presenterar tre kännetecken för de NPM-influerade organisationsideologiernas syn på politikerrollen:

1. Särintressen är inte legitima i kommunpolitiken
2. Partikonkurrens och partikonflikt fyller ingen viktig demokratifunktion
3. Förvaltningen styrs med målstyrning

(Bäck 2000 s. 181)

Bäck är inte ensam om att hävda att politiska åsiktsskillnader tonas ned av NPM-reformer. Björn Rombach, docent i företagsekonomi, har i flera publikationer kritiserat målstyrning i offentlig verksamheter ur demokratiperspektiv:

”Den offentliga sektorns organisationer leds av parlament, till exempel kommunfullmäktige. För att ett parlament ska fylla någon funktion ska där bedrivas politik. Politikerna eller partierna ska företräda väljarna. De förväntas att inför valen ha tydligt åtskilda åsikter. Dessa skillnader ska bevaras och göras synliga under mandatperioden...Målstyrning gör politiken mindre synlig. Eftersom man måste vara enig om de övergripande målen som dessutom måste ligga på en abstrakt nivå blir det svårare för väljarna att se vad de olika partierna står för. Målen kan heller inte ändras från år till år utan måste ligga fast över åren.”(Rombach 1994).

3.2.2 Resultatansvar och relationen mellan politik och administration

En grundtanke med resultatansvar är att skilja på politik och utförande. Resultatansvar sägs öka effektiviteten och denna effekt kan också förstärkas med någon form av belöningsystem som ger de anställda ett incitament att uppnå de fastställda målen. Frågan är om inte tjänstemannens resultatansvar också bidrar till att denne övertar en del av politikerns arbete. Blomquist och Hansson skriver:

”Politikerna sägs allmänt ha det ”yttersta ansvaret”. Rent logiskt bör då, som vi tidigare tagit upp, chefen för resultatenheten enbart ha någon form av prestationsansvar, dvs att utföra vad politikerna har bestämt. Ett prestationsansvar kan innebära att hon eller han ansvarar för att en viss uppgift, t ex att prestera x antal platser på ett daghem, utförs. Ansvaret för att tillräckligt många platser presteras, och för att effekten blir ”bra”, kvalitativt sett, åligger emellertid den politiska ledningen. Hur går detta ihop med ett resultatansvar? Är det rent av så att resultatansvar kan medföra en delegering av politiskt ansvar till ”fronten” vilket i sin tur kan medföra en ökning av tjänstemannens utrymme” (Blomquist, Hansson 1993 s. 159).

Konklusionen är logisk, resultatansvaret borde inte bara innebära att politik och administration skiljs åt utan också att en del av politikernas ansvar åläggs tjänstemannen. Här återkommer också de mätproblem som jag var inne på i tidigare avsnitt. Om inte politikern formulerar tydliga mål ges tjänstemannen stort handlingsutrymme. Är målen luddiga leder resultatansvar och belöningsystem till att åtgärderna fokuseras mot det mätbara. Det är ju det som är själva syftet. Att politikerna styr verksamheten med mål eftersom detaljstyrningen anses vara ineffektiv, och att resultatansvar och belöningsystem skall få de anställda att arbeta effektivare. Vilka mål är då lättast att mäta? Logiken säger även här att kvantitativa, ekonomiska åtgärder är betydligt lättare att mäta än verksamhetens kvalitet.

Den demokratiska aspekten på tjänstemannastyret är ett omdiskuterat problem inom svensk offentligförvaltning (se Jacobsson 1999 s.161-224, där ges en övergripande bild av hur demokratidiskussionen de senaste 30 åren har sett ut rörande uppdelningen av politik och förvaltning). Det finns många kritiker som menar att NPM-reformerna förskjuter en del av politikernas uppgifter till tjänstemän. Andra debattörer menar att politisk detaljstyrning leder till ökad ineffektivitet. Detta anser jag tydligt illustrerar den multifunktionella

organisationsmodellens dilemma och den offentliga sektorns balansgång mellan å ena sidan den politiska demokratins principer och å andra sidan kravet på kostnadseffektivitet.

3.2.3 Avpolitiseringsen och den offentliga demokratisynen

Ett rimligt antagande utifrån ovanstående är att resultatansvar och belöningsystem kan begränsa politikerrollen på två sätt:

1. Politiska åsiktsskillnader spelar en allt mindre roll
2. En del av politikernas ansvar tilldelas de offentliga administratörerna.

Om detta stämmer kan det utan tvivel ses som en del i avpolitiseringsen av den offentliga sektorn. Något som stämmer väl överens med den libertära demokratisynen. Antagandet stärks av att flera undersökningar bekräftar att det främst är moderata kommunpolitiker som vill begränsa sin roll. En undersökning som genomfördes av Landstingförbundet och Kommunförbundet visade att endast 15% av de förtroendevalda höll med om att ”verksamheten blir effektivare om inte politikerna lägger sig i besluten” (Montin 2004 s.119). Eftersom endast 15 % av politikerna vill begränsa sin roll, trots att forskning visar att NPM-reformerna bidrar till detta, finns det åter igen anledning att fråga sig om inte NPM-idéernas genombrott skett tämligen oreflekterat.

3.3 Sammanfattande slutsatser av studien

Denna studie visar på att resultatansvar och belöningsystem inom den kommunala organisationen är svårförenligt med självkostnadsprincipen. Mycket talar också för att dessa reformer bidrar till en avpolitiseringsen av kommunens verksamhet och att visst ansvar delegeras från förtroendevalda till tjänstemän. Sammantaget bidrar dessa förändringar till en rörelse från en kommunitär mot en neoliberal demokratimodell. Utvecklingen sker i många fall utan några större reflektioner ur ett demokratiperspektiv. Dessutom tycks NPM-reformerna i allmänhet bidra till ökad osäkerhet hos kommunala politiker och tjänstemän beträffande sina roller.

4. Diskussion

I denna studie har resultatansvar och belöningssystem inom kommunal verksamhet kontrasterats mot två olika demokratiska utgångspunkter i frågan om synen på det offentliga. Ett antal förhållanden visar på att dessa reformer innebär en förändring mot en mer libertär demokratisyn. Jag skall i detta avsnitt ta upp några aspekter av resultatet som jag finner beaktansvärda. För det första skall jag kortfattat redogöra för Lundquists kritik mot den marknadsorienterade rörelsen inom offentlig sektor. För det andra skall jag lyfta fram någonting som jag märkt att ett flertal betraktare av NPM-reformerna kommit fram till, nämligen att reformerna tycks skapa förvirring bland kommunpolitiker. För det tredje vill jag belysa de principiella aspekterna av belöningssystem vilket jag anser vara något bortglömda i NPM-debatten. Jag vill sedan avsluta med att begrunda kopplingen mellan utformningen av kommunal demokrati och Putnams teori om socialt kapital.

4.1 Ekonomismen

Det kan tyckas anmärkningsvärt att marknadsorienteringen av den offentliga sektorn inte i större utsträckning uppmärksammas i demokratiskt hänseende, om vissa av NPM-reformerna sker utifrån en tydlig förändring av den demokratiska grundsynen. Diskussionen tycks i första hand pågå inom den akademiska världen och inte ute i kommunerna (se Jakobsson s.213) Där verkar politiker från alla partier acceptera och till och med driva på de marknadsanpassade förändringarna av offentlig sektor.

Kanske sker vissa av förändringarna tämligen oreflekterat. Eller är det helt enkelt så att *ekonomismen* vunnit så mycket mark att ingen ifrågasätter omvandlingen av det offentliga. *Ekonomismen* framhäver enligt Lundquist kostnadseffektivitet som ett värde i sig och betonar, utifrån ett vänsterperspektiv, dessa värden före de demokratiska värdena. Från ett nyliberalt perspektiv är ju avpolitiseringsen positiv ur ett demokratiskt perspektiv.

Det finns enligt Lundquist egentligen ingen motsättning mellan de båda demokratibegreppen om man låter vänsterdemokratin gälla för det offentliga och högerdemokratin för marknaden;

”Problem uppstår om man försöker låta det ena systemet dominera över det andra eller överför någon demokratiform till ”fel” system. Det är precis vad ekonomismen gör genom att försöka begränsa den offentliga makten till fördel för marknaden och införa kunddemokratin in i det offentliga. Effekten blir ett samhälle i vilket det offentliga, och allt annat, är butiker där den resursstarke trivs” (1999 s. 246).

4.2 Resultatansvar, belöningssystem och förvirrade kommunpolitiker

Det är inte bara frånvaron av betänkan den om demokratiaspekterna på NPM-reformerna som tyder på att dessa ibland hastats fram i kommunerna. Flera av de undersökningar jag tagit del av betonar hur resultatansvar och belöningssystem skapar en förvirring hos politiker och tjänstemän beträffande deras roller. Blomquist och Hansson skriver;

”Vad som synes vara väsentligt när man i kommunerna inför resultatansvar är att fundera över vad som ska avses med ansvaret. Att bestämma vad ansvaret avser är inte enbart ett mätproblem, utan snarare en fråga om att sätta gränser... Att spelreglerna är allt annat än klara när det gäller resultatansvar har vi upplevt i ett flertal kommuner som vi varit i kontakt med. I den refererade studien av Havsviks kommun kunde vi tydligt se att föreställningarna om vad resultatansvar innebär är varierande bland kommunens personalgrupper” (Blomquist, Hansson 1993 s.164).

Bilden av att NPM-reformerna ofta innebär en förvirring bland kommunpolitikerna bekräftas bland annat av Bäckes studie (Montin 2004 s.118).

En förklaring till att NPM-reformer tämligen oreflekterat anammats i så stor utsträckning är givetvis att kommunernas kärva ekonomiska läge i början av 1990 talet gjorde att man helt enkelt kände sig pressade att arbeta mer kostnadseffektivt. En annan förklaring är säkerligen den från socialdemokratiskt håll utbredda pragmatiska inställning till vem som skall producera kommunala tjänster (Montin 2004 s.119).

4.3 Att belöna den fungerande delen av verksamheten

I litteratur om belöningsystem i kommunal verksamhet lyfts ofta problemen med att mäta prestationerna som det största hindret för att skapa ett rättvist belöningsystem. Kommunens multifunktionella uppgifter gör det svårare att definiera en god prestation än i det privata företaget, där prestationen ofta är direkt förknippad med det ekonomiska resultatet. Vidare anses belöningsystemet försvåras på grund av skillnaderna i arbetsmotivation hos offentligt anställda och privatanställda. De offentligt anställda anses ofta i mindre utsträckning arbeta utifrån ekonomiska drivkrafter och svarar därför inte lika bra mot ekonomiska belöningar (Jonsson 1992 s.21).

Inte någonstans har jag stött på argumentet att belöningsystem inom kommunal verksamhet skulle vara olämplig på grund av de principer ett belöningsystem bygger på, dvs. att belöna den som gjort det bästa resultatet. Någon måste då ha gjort ett sämre resultat; är det då inte rimligt att den ej fungerande delen av verksamheten borde få mer medel för att rätta till eventuella brister?

I en privat organisation, till exempel ett säljföretag, där det finns ett belöningsystem och där de mest framgångsrika säljarna får en bonus, så är det de säljare som gjort sämst resultat som drabbas genom att de ej erhåller någon bonus. Om vi överför ett liknande system till den kommunala verksamheten, låt oss säga inom skolan: är det den skola som haft de högsta kostnaderna eller som redovisat de sämsta betygen som blir utan belöning? I slutändan är det brukarna, i detta fall eleverna, som drabbas.

Belöningsystem skulle i detta fall kunna vara i konflikt med likställighetsprincipen, den princip som i kommunallagen säger att en kommun skall behandla alla sina medlemmar lika. Här får ju faktiskt eleverna i den bättre skolan mer anslag bara för att de går i en skola som fungerar bättre. Detta kan dock tyckas lite långsökt och kommunernas styrprinciper (till exempel självkostnadsprincipen) är som vi sett fria för generösa tolkningar och godtycklighet. Nej, huruvida man ser ett problem med att belöna den redan fungerande delen av verksamheten har nog mer att göra med ideologiska fördelningsprinciper, vilken typ av verksamhet man tycker skall vara offentlig och om man tror på själva idén med belöningsystem. För om belöningsystemet fungerar som det skall, blir ju även de

resultatenheter som presterar ett sämre resultat bättre eftersom att möjligheten till belöning finns och därmed också incitament att göra ett bättre resultat. Men det skulle också kunna vara så att de som får belöning nästa gång kommer att prestera bättre, medan de som ej fick något upplever en uppgivenhet och presterar sämre. Det är trots allt svårt för offentliganställda att påverka det budgeterade anslaget till verksamheten. Anställda inom privata organisationer har ofta helt andra möjligheter att påverka intäktssidan.

4.4 Vinner marknadsdemokratin mark på grund av bristen på socialt kapital?

NPM-reformerna har vuxit fram under kärva ekonomiska förhållanden. Detta kan ses som en ganska vedertagen förklaring, vilket dock inte hindrar mig att i slutet av denna uppsats även belysa frågan ur en annan synvinkel. Under arbetet med denna studie har jag blivit varse att det idag är svårt att navigera inom den samhällsvetenskapliga litteraturen utan att ideligen stöta på hänvisningar till Putnams teorier om socialt kapital. Dessa teorier har därför hela tiden funnits i bakgrunden under arbetets gång utan att jag, delvis på grund av studiens teoretiska ingång, funnit anledning att sätta dem på pränt. Därför känns det som en naturlig avslutning att, utifrån denna synvinkel, beakta den distinktion som föreligger mellan de två demokratiperspektiv som denna studie bygger på. Jag skall först med hjälp av Bo Rothsteins ord sammanfatta teorin om det sociala kapitalet:

”Teorin om det sociala kapitalet kännetecknas, som alla andra bra teorier, av enkelhetens skönhet. I dess korta version säger teorin att samhällen (eller individer) inte bara har tillgångar i form av fysiskt kapital och humankapital. För att hålla samman samhällen och få dem att fungera så krävs en tredje typ av tillgång, nämligen socialt kapital (Rothstein, Stolle 2003)”

Offentlig demokratin, som Lundquist menar får stå undan för ekonomismen, är ju beroende av att människor engagerar sig politiskt. En förklaring till att det anses lättare att få medborgare att agera som kunder på en marknad än att engagera sig politiskt, vilket inbjuder till marknadsorienterade reformer, skulle kunna vara bristen på socialt kapital.

Nyliberal kritik av offentliga organisationer bygger ofta på föreställningar om att det offentliga ägandet bidrar till en brist på ansvarstagande (exempelvis allmänningarnas tragedi),

och att bristen på incitament gör verksamheten ineffektiv. Teorierna om det sociala kapitalet åsyftar istället att brist på ansvarstagande har sin förklaring i bristen på socialt kapital. Som stöd för denna tanke finns Putnams berömda studie av det Italienska samhället där demokratin fungerade avsevärt bättre i den norra delen av landet än i den södra trots snarlika politiska institutioner (Putnam 2005).

Bo Rothstein argumenterar för att den generella välfärdspolitiken banar väg för det sociala kapitalet

”...en sådan "från-vaggan-till-graven" välfärdsstat (som den skandinaviska) borde ha en negativ inverkan på det sociala kapitalet eftersom den skulle göra det mindre nödvändigt för människor att engagera sig i frivilliga organisationer... I ett jämförande perspektiv utmärks nämligen de skandinaviska välfärdsstaterna av att den huvudsakliga delen av välfärdspolitiken genomförs via generella istället för via selektiva program. Eftersom selektiva program innebär att varje fall måste behövsprövas, är dessa mer utsatta för misstankar om godtycklighet, partiskhet, diskriminering och andra former av byråkratiskt maktmissbruk än vad som är fallet för generella program.”
(Rothstein och Stolle 2003).

Om den generella välfärdspolitiken banar väg för det sociala kapitalet är en intressant fråga vad marknadsorienteringen av offentlig sektor har för betydelse för tillväxten av socialt kapital. De reformer som studerats i denna uppsats, resultatansvar och belöningssystem, skickar signaler till de anställda att de inte är betrodda att arbeta effektivt såvida inte resultatet av deras prestation belönas ekonomiskt. Från Rothsteins teori om att selektiv välfärd undergräver det sociala kapitalet är steget inte långt till att spekulera i huruvida individuella löner och belöningssystem inom kommunerna skulle kunna ha samma effekt.

Ovanstående argumentation mynnar ut i ett cirkelresonemang; fungerande politiska institutioner är beroende av socialt kapital och socialt kapital är beroende av fungerande politiska institutioner.

Referenser

Blomquist, C. & Hansson, L. (1993). Resultatansvar i kommuner- Är det möjligt och är det önskvärt? S. Collin & L. Hansson (Red.), *Kommuner och landsting i förändring* (pp.146-167) Lund:Studentlitteratur.

Bäck H. (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber AB.

Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A.,(2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Liber AB.

Eklund, K. (2005). *Vår ekonomi-En introduktion till samhällsekonomi*. Värnamo: Nordstedts akademiska förlag

Granér S. (2002) *Samhävd och rågång- Om egendomsrelationer, ägoskiften och marknadsintegration i en värmländsk skogsbygd 1630-1750*. Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Hansson, L., & Blomqvist, C. (1993). Kommunen; från ekonomisk förening till ifrågasatt välfärdsproducent. S. Collin & L. Hansson (Red.), *Kommuner och landsting i förändring* (pp. 13-33) Lund:Studentlitteratur.

Jacobsson, K. (1999). Den offentliga demokratisynen. SOU1999:71 *Demokrati och medborgarskap, demokratiutredningens forskarvolym II* Stockholm: Allmänna förlaget.

Jonsson, E. (1992). Effekter av monetära belöningar inom offentlig förvaltning- några forskningsresultat. E. Jonsson (Red.), *Belöningar och effektivitet i offentlig förvaltning* (pp.21- 28) Lund: Studentlitteratur.

Jordahl, H. (2006). *Konkurrensutsättning av offentlig sektor- hur stor är effektivitetspotentialen*. Svenskt näringsliv

Kalix kommun (2001) *Modell för att öka de anställdas engagemang i ekonomiska frågor*, Kommunstyrelseprotokoll 2001 –11- 02 Dnr 369/01- 02

Lindensjö, B. (1999). Demokrati. SOU1999:71 *Demokrati och medborgarskap, demokratiutredningens forskarvolym II* Stockholm: Allmänna förlaget.

Lundqvist, L. (1999). Hotet mot den politiska demokratin. SOU1999:71 *Demokrati och medborgarskap, demokratiutredningens forskarvolym II* Stockholm: Allmänna förlaget.

Läraryrskommittén och lärarnas riksförbund, Kalix (2001) *Yrkande angående ”modell för att öka de anställdas engagemang i ekonomiska frågor”* MBL § 11 01 –11- 29

Montin, S. (2004). *Moderna kommuner*. Lund: Liber AB.

Premfors, R. (1999). Den svenska modellen som demokrati. SOU1999:71 *Demokrati och medborgarskap, demokratiutredningens forskarvolym II* Stockholm: Allmänna förlaget.

Putnam, R. D. (2005) *Den fungerande demokratin*. Stockholm: SNS förlag.

Regeringskansliet, (2005) *Den kommunala självstyrelsen* (online) Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/sb/d/1906/a/12249;jsessionid=a0FLuxtM8Oz5>

Rombach, B. (1994). Kommunal modeshow. *Socialpolitik* Nr. 3-4 (online) Tillgänglig:

<http://www.socialpolitik.com/gamlanummer/arkiv1994/943/94348.html>

Rothstein, B. & Stolle, D. (2003). Generell välfärd skapar socialt kapital. *Tvärnsnitt nr1*

(online) Tillgänglig:

<http://www.vr.se/huvudmeny/arkiv/2003/tvarsnittnr12003/generellvalfardskaparsocialtkapital.4.64fbca2110dabf7901b80002347.html>

Sveriges Kommuner och Landsting, (2007) *Kommunerna och Friheten- Självstyrelsen i Teori och praktik*. Stockholm: Fredrikssons förlag

