

Politiken behöver skapa bättre förutsättningar för den offentliga sektorn att klara morgondagens utmaningar!

Sverige står inför stora utmaningar med en åldrande befolkning, eftersatta infrastruktur- och bostadsinvesteringar, rekryteringsproblem i vården, behov av upprustning av försvar och brandförsvaret och rättsväsende. Svenskarnas nöjdhet med välfärdstjänster är enligt SEBs Välfärdsbarometer (augusti 2018) klart lägst i Norden. Sjukvård, barnomsorg, skola, äldreomsorg och pension är de områden inom välfärden som allmänheten tycker är viktigast att förbättra. Vi lever samtidigt med en ökande internationell konkurrens, vilket kräver goda förutsättningar för näringslivet.

2015 års långtidsutrednings beräkningar visar på ett underskott i de offentliga finanserna under flera decennier. För att klara detta diskuterar utredningen åtgärder som fler arbetade timmar, höjda skatter, omprioriteringar och ökad egenfinansiering. Störst potential ser man i att öka antalet arbetade timmar. Utredningen tror däremot inte att höjd produktivitet skulle underlätta den långsiktiga finansieringen i tillräckligt hög grad.

Samtidigt utlovar samtliga partier i den pågående valdebatten mer resurser till välfärden – till skolan, till sjukvården, till äldreomsorgen. Få ifrågasätter hur dessa verksamheter organiseras, leds och styrs och hur detta påverkar hur resurserna används och vilket värde som skapas i mötet mellan det offentliga och oss medborgare. *Tänk om lösningen till kortare vårdköer, minskad psykisk ohälsa och bättre skolresultat finns i ett effektivare sätt att organisera, leda och styra offentlig sektor? Tänk om långtidsutredningens slutsatser är alltför pessimistiska?*

Bo Rothstein beskriver 1860-talet som den *big bang* då svensk offentlig förvaltning omvandlades från att ha varit en "försumpad" förvaltning med hög korruption till god samhällsstyrning. På samma sätt borde det vara möjligt att nu på något decennium förändra organisation, ansvarsfördelning, ledning och styrning så att vi klarar kommande utmaningar utan skattehöjningar, sänkt ambitionsnivå eller väsentligt fler arbetade timmar. Det som krävs är politisk vilja och ett paradigmskifte när det gäller sättet att tänka kring organisation, styrning och ledning. I denna och nästa månads tankar om styrning fokuserar vi på organiseringen av offentlig sektor.

Strukturen i offentlig sektor

Sveriges offentliga sektor är i dag uppdelad på ca 450 statliga myndigheter (varav 243 förvaltningsmyndigheter), 290 kommuner och 20 landsting/regioner. Varje organisation leds, styrs och utvärderas som fristående enheter trots att frågorna de jobbar med i stor utsträckning kräver att medarbetare från olika organisationer samverkar. Detta gäller i synnerhet frågor av komplex natur (psykisk och fysisk ohälsa, kriminalitet, integration, infrastrukturinvesteringar mm), frågor som kräver kontinuitet i relationer människor emellan för att skapa den tillit som krävs för att kunna lösa svåra problem.

I en artikel i DN den 7 augusti i år tar Weiss upp politiska partiernas oförmåga att skapa samverkan och hitta lösningar byggda på förnuft snarare än på ideologi. En sådan fråga handlar om att skapa goda förutsättningar genom strukturreformer i offentlig sektor. Förslag föreligger nu från

Indelningskommittén när det gäller att återsamla staten på regional nivå. Statliga myndigheter har under flera decennier förändrat sina organisationer och bildat regioner utan någon styrning från regeringen. Detta har medfört att olika statliga myndigheter har olika regionala indelningar. Det säger sig själv att detta försvårar samverkan såväl statliga myndigheter emellan som mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting. Detta medför samtidigt många gånger brist på effektivt agerande med onödiga kostnader och kvalitetsbrister som följd.

Utmaningen inom vården

Utredningen Effektiv vård (2016) menade att det behövs en genomgripande strukturreform av vården. Man konstaterar att flera utredningar berört frågan de senaste 20 åren men att inget har hänt. Detta trots att nuvarande organisation med flera ansvariga huvudmän bromsar utveckling och ansvarstagande. Dessutom medför organisationen att det är svårt att fördela resurser på ett optimalt sätt. Kostnader hos en huvudman genererar vinst hos en annan huvudman. Det uppstår stora onödiga kostnader i systemet som helhet.

Det finns en stor potential i att åtgärda de problem som uppstår till följd av det uppdelade ansvaret när det gäller hälso- och sjukvården. Att göra sjukhusvård till ett statligt ansvar och primärvård till ett kommunalt ansvar skulle medföra en enklare organisation med en tydligare ansvarsfördelning förutom att många av de suboptimeringar som Effektiv vård påtalar skulle kunna elimineras. Dagens organisation medför också att vården är ojämlig i olika delar av landet och att utveckling och innovation hämmas. Hälso- och sjukvården går samtidigt med underskott i flertalet landsting. Landstingen gör säkert sitt bästa, men de är delar i ett dysfunktionellt system.

Den danske statsvetaren Dahler-Larsen talar om politikens fokus på mikrokvalitet (kötider i vården) och inte på makrokvalitet (varför ökar ohälsan bland ungdomar?) När det gäller de politiska partiernas syn på vården (DN den 31 juli) så föreslås flera angelägna reformer, men de flesta handlar om förbättringar inom ramen för den befintliga strukturen och många har karaktär av att lappa och laga. Den grundläggande fragmenteringen av vården kvarstår.

Utmaningen inom skolan

En liknande situation gäller i fråga om skolan. Kommunaliseringen av skolan medförde ett splittrat ansvar. Politikens viktigaste fråga borde vara hur vi säkerställer att alla elever får rätt stöd utifrån sina individuella förutsättningar samt en kunskapsmässigt fullgod start i livet. I dag finns det ingen som har det samlade ansvaret. Fragmenteringen leder till att ansvaret blir utspädd. Ett återförstatligande av skolan skulle skapa förutsättningar för såväl en avsevärd effektivisering genom att ansvar för personalförsörjning (lärarytbildning) och arbetsvillkor (löner mm) samt likvärdighet ligger på en och samma huvudman. Med det fragmenterade ansvaret följer också att det offentliga inte klarar att ge ett bra stöd till barn med särskilda behov och att föräldrarna inte sällan blir de som samordnar olika offentliga aktörer.

I en debattartikel hävdar företrädare för sex partier i SKLs arbetsutskott att staten detaljstyr verksamheterna i kommuner och landsting i allt högre utsträckning. Förutom lagstiftning och nationella regelverk finns nu över 140 riktade statsbidrag som kommuner och landsting ska hantera: "Det är inte ovanligt att de omkring 65 riktade statsbidragen på skolans område på olika sätt sysselsätter ett tiotal administratörer i en medelstor kommun." Till detta kommer att intresset i

många kommuner för att satsa egna resurser kan minska när de kan räkna med att staten i så fall går in med särskilda pengar.

Konsekvenser av dagens struktur

I allt från ansvar för skola och vård till ansvar för brandförsvaret har ingen det samlade ansvaret. I praktiken leder fragmenteringen till att ansvaret för att hålla min egen budget blir viktigare än ansvaret för att t.ex. leverera god vård eller ge rätt stöd till elever med särskilda behov. I dagens struktur har man ansvar för pengar, men inte för dem pengarna ska hjälpa. Fragmenteringen av den offentliga sektorn driver fram höga onödiga kostnader i hela systemet samtidigt som många tjänster är av bristfällig kvalitet, något som speglas i Välfärdsbarometerns undersökning.

Problemen med offentlig sektors funktionssätt har också långsiktiga konsekvenser. Nilsson & Wadeskog ser skolan som den största leverantören av utanförskap. Var fjärde elev går ut grundskolan med ofullständiga betyg. Andelen barn och unga som lever i utsatthet till följd av till exempel hemmiljö eller kognitiva/neuropsykiatriska problem uppgår till 10-13 procent av varje årskull och andelen ökar. Detta medför stora framtida kostnader för samhället.

Sammantaget förefaller potentialen när det gäller ett effektivare resursutnyttjande genom en mera ändamålsenlig struktur och ansvarsfördelning och en mera genomtänkt statlig styrning vara närmast svindlande stor. Strukturreformer utesluter samtidigt inte valfrihet och privata utförare inom vård, skola och omsorg.

/Månadens Tankar om styrning är till stora delar baserad på boken "Vad är problemet? Om effektiv styrning av offentlig sektor" av Lars Stigendal/