

Politiken behöver skapa bättre förutsättningar för staten att klara morgondagens utmaningar!

Som diskuterades i augusti månads Tankar om styrning står Sverige inför stora utmaningar med en åldrande befolkning, eftersatta infrastrukturinvesteringar, rekryteringsproblem i vården m.m. Vi pekade då på behovet av strukturförändringar med ändrad organisation och ansvarsfördelning när det gäller vård och skola. Det finns även en stor potential i att åtgärda de problem som uppstår till följd av det uppdelade ansvaret när det gäller hälso- och sjukvården. Att t.ex. 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 utredningen Effektiv vård påtalar skulle kunna elimineras. Dagens fragmenterade vård medför många gånger problem för enskilda patienter och patientgrupper. På samma sätt medför det fragmenterade ansvaret för skolan att resurser inte används effektivt och att uppenbara problem förblir olösta. Det går därför knappast att hävda att kravet på att organisera för att främja kostnadseffektivitet uppfylls, något som krävs i Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 4 kap, 1 §.

Regeringskansliet – alla stuprörs moder?

Utöver strukturförändringar finns en stor potential i att förbättra Regeringskansliets styrning. Även denna fråga har varit föremål för mycket debatt. Debatten har bland annat handlat om dels att styrningen är fragmenterad och sker i stuprör, dels om att styrningen är kortsiktig och behöver bli mera sammanhållen och strategisk. Redan den Förvaltningspolitiska kommissionen (1997) menade att ett centralt problem i den svenska statsförvaltningen var fragmenteringen. Resultatstyrningen sågs som en av orsakerna eftersom den medförde ett alltför stort fokus på enskilda myndigheters prestationer. Fokus borde skiftas från styrning av enskilda myndigheter mot styrning av de statliga åtagandena.

Utvecklingen de senaste decennierna visar att kommissionen hade rätt. Nuvarande styrning medför betydande onödiga kostnader på grund av bristande helhetssyn och samordning. Den leder också till sämre tjänster till medborgarna. Motsvarande diskussion förs också i en del kommuner, där man ifrågasätter den brist på helhetssyn som kan bli följden av nuvarande nämndorganisation.

Den interna styrningen i myndigheterna

I en ledare i DN (augusti 2018) konstaterar nationalekonomen Andreas Bergh, helt korrekt, att när 90-talskrisen drabbade Sverige var svenska beslutsfattare ovana vid besparingar, nedskärningar, effektivisering och konkurrensutsättning. Mycket har sedan hänt och han tror att mycket av den lågt hängande frukten när det gäller effektiviseringar nu har plockats.

När det gäller den interna styrningen i många myndigheter och förvaltningar så finns det dock fortfarande mycket att göra. De flesta myndigheter jobbar i dag med verksamhetsutveckling, men många utvecklingsprojekt har misslyckats därför att de har utgått från felaktiga antaganden (tankemodeller) hämtade från New Public Management, nationalekonomisk agentteori och från konsulter som inte förstått skillnaden i förutsättningar mellan privat och offentlig sektor och inte heller skillnaden mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet. I vissa fall har detta medfört en sämre verksamhet snarare än en bättre och effektivare. Till detta kommer de kostnader som kan

förknippas med framväxten de senaste decennierna av vad som av olika forskare kallas administrationssamhället, granskningssamhället respektive managementbyråkratin – en kostnad som enligt vissa uppskattningar uppgår till ca 40 miljarder kronor årligen.

Det är vår erfarenhet att det många gånger finns en stor effektiviseringspotential i att förändra den interna styrningen i myndigheter och förvaltningar. Analyser av hur den befintliga styrningen – tillsammans med bl. a. bristfälligt eller felaktigt utformat IT-stöd – påverkar kärnverksamheten, visar i många fall på stora möjligheter till en effektivare verksamhet. Vi har byggt styrningen på föreställningen om att ”om varje del i organisationen jobbar snabbare och gör mer arbete så blir vi effektivare”. Vår erfarenhet är att om vi förstår människors behov och situation bättre från början och sedan fokuserar styrningen på att skapa värde i mötet så leder det till offentliga tjänster med högre kvalitet och, som en konsekvens, kontroll på kostnaderna. Detta, tillsammans med en styrning som bygger på tillit till medarbetarna är nycklar till en effektivare offentlig verksamhet.

Medarbetarna som resurs

Regeringen har efterlyst en styrning som baseras på tillit till professionerna. Enligt Gallups State of the Global Workplace är endast 14 % av alla medarbetare i Sverige aktivt engagerade i sitt arbete. Gallup har beräknat kostnaderna för att man inte lyckas engagera medarbetarna. I t.ex. Tyskland beräknas de uppgå till 151-186 miljarder dollar per år. Det är oklart hur beräkningarna gått till, men med tanke på förutsättningarna för medarbetarna i välfärdsyrkena i Sverige, så kan man inte utesluta att det kan handla om mycket stora effektivitetsförluster. Här krävs ett förändrat sätt att tänka kring vad som ska styras och hur styrningen ska utformas, men också insatser när det gäller kultur och ledarskap. Det innebär en samhällsekonomisk förlust både att inte ge medarbetarna rimliga arbetsvillkor och att inte bygga styrningen på tillit till professionerna. Tillit är dock ingen styrform i sig, utan tillit uppstår som en följd av en genomtänkt styrning som fokuserar på syftet med verksamheten och det värde som ska skapas för berörda kunder/brukare (yttre effektivitet).

Var finns det politiska intresset?

Debatten om offentlig sektor handlar i hög grad om ideologiska frågor och om till exempel höjda eller sänkta skatter. Detta är viktigt, men våra politiker borde de närmaste åren också lösa problemen med dysfunktionella strukturer och bristfällig styrning av den offentliga sektorn. Med en mera ändamålsenlig organisation och styrning, samt med de möjligheter som digitaliseringen innebär, bör det offentliga kunna tillhandahålla kollektiva och individuella tjänster av hög kvalitet inom ramen för tillgängliga resurser även i framtiden. Detta är frågor som borde lämpa sig för breda, blocköverskridande lösningar och som motverkar att vi får ökade problem med populism och minskat förtroende för såväl politiken som för den offentliga sektorns förmåga att klara kommande utmaningar.

Långtidsutredningen tog upp vikten av att värna en god offentlig förvaltning och pekar på de samband som uppmärksatts mellan tillit och kvaliteten på ett lands offentliga förvaltning. Att upprätthålla kvalitet i och förtroende för den offentliga sektorns institutioner bör därför vara högprioriterade politikområden.

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