

Lunds universitet
Sociologiska institutionen

**Generella effektiviseringar i svenska kommuner -
sunt förnuft eller blind tro?**

Författare: Joel Nordström.
Kandidatuppsats: SOCK04, 15 hp
Vårterminen 2019
Handledare: Åsa Lundqvist

ABSTRAKT

Författare: Joel Nordström

Titel: Generella effektiviseringar i svenska kommuner – sunt förnuft eller blind tro?

Kandidatuppsats: SOCK04, 15 hp

Handledare: Åsa Lundqvist

Sociologiska institutionen, vårterminen 2019

I den här uppsatsen undersöks generella effektiviseringar i svenska kommuner. Med generella effektiviseringar avses när förvaltningar eller verksamheter åläggs generella sparkrav utan att kraven på verksamhetens kvalitet eller vad den ska utföra sänks. Frågeställningarna har varit:

- Med vilka argument har generella effektiviseringar genomförts av kommuner?
- Hur är de kommunalt genomförda generella effektiviseringarna relaterade till New Public Management?

Tio kommuners budgetdokument har granskats och det har framkommit en tydlig koppling mellan generella effektiviseringar och New Public Management. Kommunerna argumenterar för valet av generella effektiviseringar i mycket liten utsträckning, de verkar i stort sett ta effektiviseringarnas effektiviserande effekt för given. Detta kopplas sedan i slutsatserna till hur nyliberal ekonomisk teori etablerats som en allmän sanning om god ekonomi samt hur kommuner antas fungera bäst när de agerar som företag på en låtsad marknad.

Nyckelord: New Public Management, nyliberalism, effektiviseringar, generella effektiviseringar, exploatering.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	1
SYFTE	2
FRÅGESTÄLLNINGAR	3
UPPSATSENS UPPLÄGG	3
METOD	3
BEGRÄNSNINGAR	4
GENOMFÖRANDE	5
BEARBETNING	6
URVAL	7
TEORI	11
KAPITALISMEN OCH STATEN I KAPITALISMEN	11
OM MARKNADSIDEOLOGINS HEGEMONI	12
ÖVERGÅNGEN TILL NYLIBERALISM	13
OM SCHUMPETERS TEORIER	14
GRUNDLÄGGANDE IDÉER I NPM	15
NPM I SKANDINAVIEN	16
NPM OCH EFFEKTIVITET	16
ANVÄNDNING AV TEORIerna	17
PRESENTATION AV MATERIALET	17
KOMMUNERNAS POSITION	17
KOMMUNER SOM GÖR GENERELLA NEDSKÄRNINGAR MEN INTE KALLAR DEM FÖR EFFEKTIVISERINGAR	18
HUR BESKRIVER KOMMUNERNA SINA GENERELLA EFFEKTIVISERINGAR?	18
HUR VET KOMMUNERNA ATT DET FINNS UTRYMME FÖR EFFEKTIVISERING?	20
KOMMUNER SOM INTE GENOMFÖR GENERELLA EFFEKTIVISERINGAR	22
SKATTESATSER	23
ANALYS	24
TRON PÅ EFFEKTIVISERINGARS SJÄLVKLARA KRAFT	24
EN SJÄLVPÅTAGEN TVÅNGSTRÖJA	25
ÄR ATT SPRINGA SNABBARE HÖGRE EFFEKTIVITET?	26
SLUTSATSER	26
GENERELLA EFFEKTIVISERINGAR	26
EN LÅTSAD MARKNADSMEKANISM	27
BESPARING, NEDSKÄRNING ELLER EFFEKTIVISERING?	28
OFFENTLIG EXPLOATERING	28
FRÅGESTÄLLNINGARNA	29
LISTA PÅ TABELLER	30
REFERENSLISTA	30

Inledning

New Public Management (hädanefter benämnt NPM) är lite av ett modeord. För vissa betecknar det en slags revolution av den offentliga verksamheten där gamla tiders långsamma och resursslösande byråkrati bytts ut mot effektiv och smidig modern styrning. För andra är begreppet ett rött skynke symboliserande offentlig verksamhets samtliga problem. Oavsett åsikter om begreppet är de flesta överens om att NPM i hög grad är centrerat kring att göra verksamheter mer effektiva.

Att effektivisera definieras i SAOL som att göra något mer effektivt. Detta kan självklart innebära en rad saker. Inom arbetslivet kan det vara inköpet av en diskmaskin istället för att handdiska, det kan innebära att en arbetsgrupp inför bättre arbetsmetoder för att på så sätt kunna korta ned den tiden en viss arbetsuppgift tar. Ordet innebär att något blir mer effektivt än tidigare.

Begreppet effektivisering har kommit att användas inom offentlig verksamhet, det anges exempelvis i budgetdokument att en förändring i verksamheten ska leda till att den effektiviseras. Ofta handlar det inte om en satsning som ska leda till effektiviseringen utan om en nedskärning. Ett minskat budgetutrymme förbundet med bibehållna krav ska alltså leda till att verksamheten anpassar sig och därigenom effektiviseras.

Jag är intresserad av att undersöka de budgeterade effektiviseringar som genomförs genom nedskärningar. Med vilka argument presenteras de, hur motiveras de och vad har de för koppling till New Public Management?

Att en satsning leder till en effektivisering verkar okontroversiellt. Medel investeras i att ta fram eller köpa in teknik, resurser eller kompetens som gör att arbetsuppgifter kan göras på ett mer effektivt sätt än tidigare. Att en nedskärning leder till effektivisering väcker däremot fler frågor. Det tycks bygga på två antaganden, som kan gälla samtidigt:

1. Verksamheten är överbudgeterad och betalar därför mer än vad den får. Detta kan justeras genom att priset sänks och kraven bibehålls.
2. Verksamheten kommer om den får mindre medel för att göra samma saker utveckla effektivare metoder för att hantera sina uppgifter, och på så sätt klara det förändrade budgetläget.

Det första antagandet kan mycket väl stämma för en verksamhet, och bör rimligtvis bygga på någon slags kostnadsberäkning eller jämförelse som tyder på att de befintliga priserna är för höga. Antagande nummer två är mer komplext och bygger på uppfattningen att press driver fram högre effektivitet. Vilket jag längre fram i texten kommer argumentera för är tätt kopplat till teorier om New Public Management.

Jag väljer att kalla de effektiviseringar som görs genom nedskärningar för generella effektiviseringar för att separera dem från de effektiviseringar som görs genom satsningar.

Jag menar att de generella effektiviseringarna behöver förstås dels ur ett övergripande samhällligt perspektiv, större ekonomiska och ideologiska förändringar (nyliberalismen) har lett till att kommunerna väljer att genom nedskärningar försöka genomdriva effektiviseringar. Det behöver även förstås ur ett organisatoriskt perspektiv, det vill säga NPM.

Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka generella effektiviseringar inom offentlig verksamhet. Med generella effektiviseringar avses när förvaltningar eller verksamheter åläggs generella sparkrav utan att kraven på verksamhetens kvalitet eller vad den ska utföra sänks.

Mer specifikt vill jag undersöka användningen av generella effektiviseringar inom kommunala verksamheter samt dess ideologiska ursprung i idéerna om effektiviseringar i offentliga verksamheter som växte fram från det sena 1980-talet och framåt som en del av vad som brukar kallas för NPM. Detta för att undersöka de argument som används för varför just generella effektiviseringar valts som lösning.

Att sträva efter att göra verksamheter mer effektiva är inte i sig en ny tanke, både offentliga och privata verksamheter har sedan länge strävat efter att utföra sina sysslor så bra som möjligt utifrån de medel de tilldelats. Min tes är att den skillnad de generella effektiviseringarna utgör är att de bygger på en idé om att verksamheter kommer effektivisera sig själva när deras anslag minskar. Bedömningen att effektivisering är möjlig baseras alltså inte på kännedom om en befintlig metod eller innovation som kan göra verksamheten mer effektiv, det baseras inte heller på en vetenskap eller grundad bedömning om att verksamheten är överfinansierad utan på tron att effektiviseringen kommer av sig själv om den framtvings genom ekonomisk press. Det bygger alltså på en tro på hur organisationer och förändringar

inom organisationer fungerar, något som jag antar har en tydlig koppling till NPM.

Frågeställningar

För att besvara mitt syfte ställer jag två frågor:

- Med vilka argument har generella effektiviseringar genomförts av kommuner?
- Hur är de kommunalt genomförda generella effektiviseringarna relaterade till New Public Management?

Uppsatsens upplägg

Arbetet har för tydlighetens skull strukturerats utifrån följande upplägg. Först diskuteras de metodval som gjorts för att på bästa sätt besvara frågeställningarna, sedan diskuteras urvalet och hur det påverkades av den valda metoden och uppsatsens tidsbegränsning. Efter detta presenteras de teorier jag valt fördjupa mig i för att bättre kunna analysera kommunernas budgetdokument. Detta har följts av en tematisk presentation av materialet som jag samlat in. Materialet har sedan analyserats utifrån de valda teorierna. Sist i uppsatsen har jag försökt dra och presentera de slutsatser jag kommit fram till under arbetet.

Metod

Allmänt om metodval och tankar

Jag visste från början att jag inte ville göra intervjuer. Jag intresserar mig för organisationer och även om aktörer inom dessa spelar avgörande roller ville jag inte undersöka hur de förhåller sig till sina roller inom organisationerna utan snarare hur organisationen som helhet beskriver och motiverar sitt agerande.

Budgetdokument är intressanta såtillvida att de vid en första anblick framstår som officiella och objektiva. När man granskar dem djupare blir det däremot snabbt tydligt att de är starkt argumenterande dokument med många tydligt politiska resonemang. De är fastslagna av kommunfullmäktige, kommunens högsta politiska organ och därmed officiella dokument.

Denna skärningspunkt där något går från att vara en subjektiv politisk hållning innan det antagits till att bli den officiellt beslutade hållningen av en hel kommun intresserade mig och var något jag ville undersöka. Därför beslutade jag mig för att undersöka ett av kommunernas kanske viktigaste dokument, budgeten.

Kommunernas budgetdokument består dels av siffror som slår fast hur högt anslag olika kommunala verksamheter ska få, dels av bedömningar av hur stora kommunens kostnader och intäkter kommer bli under året. Många av dessa bedömningar motiveras utifrån officiell statistik som befolkningsprognoser, åldersfördelning och konjunkturbedömningar etcetera.

Kommunernas budgetdokument består också av skriftliga beskrivningar av kommunen och dess utsikter. Här kan kommunen baserat på de i väntade intäkterna och utgifterna motivera de prioriteringar de gjort. Detta görs i olika utsträckning och om man skulle granska oppositionspartiernas budgetreservationer, det vill säga de dokument där de motiverar varför de röstar emot budgeten, skulle man med all säkerhet finna att de inte håller med om en stor del av de bedömningar som anges i budgeten samt hur den statistik som återfinns där ska tolkas. Av denna anledning bör det redan här klargöras att när jag i uppsatsen använder termer som ”kommunerna” eller talar om en budget som ”kommun X” syftar det till den kommunens av Kommunfullmäktige beslutade budget. Det avser inte på något sätt att alla kommuninvånare eller ens alla ledamöter i dess kommunfullmäktige instämmer i det som anförs i budgetdokumentet.

Begränsningar

Jag börjar med att peka ut några begränsningar med min studie. För det första har jag inte undersökt kommunerna över tid. Att jag inte har undersökt dem över tid gör det svårt att bedöma deras situation och varför de fattar de beslut de gör. En kommun som inte gjorde några nedskärningar 2017 kanske gjorde massiva sådana 2015 och 2016, en möjlighet som jag inte tar hänsyn till i studien. Detta är en stor begränsning men beslutet att bara undersöka ett år gjordes för att jag då skulle kunna undersöka fler kommuner och dessutom mer på djupet än jag annars skulle hinna. Den andra begränsningen är att jag inte undersökt vilka partier som styr de olika kommunerna, en genomgång av detta hade kunnat vara intressant för att se likheter och skillnader mellan de olika partierna. Jag tror emellertid att för stor vikt inte bör läggas på partitillhörigheten. NPM-reformer har införts i stora delar av världen av såväl vänster- som högerlutande regeringar. En jämförelse av detta hade trots detta säkerligen varit intressant ändå.

Genomförande

De kommuner som skulle undersökas valdes ut genom ett tvåstegsurval, vilket kommer förklaras närmre i ett separat avsnitt. Kommunernas budgetdokument är offentliga handlingar och jag fick åtkomst till de utvalda kommunerna genom att maila respektive kommun och begära ut dem. Studieobjekten, det vill säga dokumenten, har granskats genom kvalitativa innehållsanalyser. Detta framför allt i två olika avseenden.

För det första jag studerat hur generella effektiviseringar genomförs och motiveras idag genom att studera samtida svenska kommunala offentliga budgetdokument.

För det andra har jag studerat teorier kring NPM och dess införande. Jag har framförallt använt mig av de två väldigt utförliga böckerna ”The Future of the Capitalist State” (2002) av Bob Jessop och ”The Ashgate Research Companion to New Public Management” (2011) av Tom Christensen och Per Lægreid. Jag har sedan jämfört de mönster jag funnit i de undersökta kommunerna med teorierna om NPM.

Att använda dokument som informationskälla för redogörelse av relevanta teorier är brukligt inom så gott som alla akademiska uppsatser (Bowen 2009, 28). Att i nästa steg, inhämtningen av en studies huvudsakliga data, endast använda sig av dokument är däremot mindre vanligt, men fortfarande en fullgod metod i rätt sammanhang (Bowen 2009, s. 29).

Anledningen till att jag valt att genomgående använda mig av dokument som studieobjekt är att ämnet för studien inte är att kartlägga individers förklaringar av effektiviseringar utan att kartlägga strukturella mönster och trender hos organisationer. Genom att studera kommunernas egna dokument tydliggörs detta.

Kommuners budgetdokument är menade att vara uttryck för kommuners hållning och de är formulerade på ett väldigt formellt sätt. Siffror, prognoser och politiska avvägningar framställs som självklara fakta. Men att dokumenten formulerats på ett officiellt och auktoritativt sätt innebär inte att de är objektiva och fristående från den organisation som tagit fram dem och beslutat om dem. Detta är en falsk trygghet som bör väcka försiktighet

(Denscombe 2018, s. 328). Dokumenten ska snarare behandlas som att de ger uttryck för organisationens perspektiv (Bowen 2009, s. 32).¹

Även statistik bör behandlas med försiktighet. Hur tillförlitlig statistik är beror också på i vilken mån det som mäts är entydigt och vilket intresse de som producerat materialet har i dess resultat. Statistik över antalet födselar är exempel på något som är väldigt entydigt och som få samhällsinstitutioner har ett egenintresse i. Siffror över hur en budget fallit ut eller skrivelser över hur en budget kommer påverka en kommun är däremot inte alls entydiga, och de som antagit dokumenten har ett tydligt egenintresse i hur dokumentet presenteras. Detta sänker tillförlitligheten avseende hur objektivt materialet kan anses vara (Denscombe 2018, s. 328).

Jag har i min analys av dokumenten strävat efter att i den mån det varit möjligt synliggöra att och hur de som framtagit dokumenten formulerat dem för att kommunicera ett visst budskap. Budgetarna är som redogjorts för ovan antagna av en kommuns styre, det finns alltså alltid en opposition som säkerligen skulle ifrågasätta en stor del av budgetens innehåll och sanningshalt.

Innehållet kan inte tas för en given sanning, men det kan antas ge en sanningsenlig bild av hur de som producerat dokumenten velat framstå. I strävan efter att besvara frågeställningen med vilka argument generella effektiviseringar har genomförts är en djupare analys av deras egna motiveringar förtjänstfulla. Det gör alltså inget att dokumenten inte är objektiva utan påverkade av hållningen hos kommunledningarna som utfärdat dem, det är så länge de behandlas därefter snarare en styrka för studien

Då undersökningen baseras på budgetdokument som är offentliga handlingar utan några känsliga uppgifter har jag inte behövt göra några särskilda etiska överväganden.

Bearbetning

Först valdes 15 kommuner ut slumpmässigt, deras budgetar för 2017 studerades och kodades in i tre kategorier vilket redogörs för nedan. Detta möjliggjorde det andra urvalssteget där tio

¹ Bowen benämner dokumenten subjektivitet som en potentiell risk, vilket jag instämmer i. Men jag menar att det inte är en risk om det är just organisationens egen syn man är ute efter att undersöka.

kommuner valdes ut. Sedan har de utvalda kommunernas budgetar granskats närmre och djupare. Dessa har kodats genom innehållsanalyser för att kartlägga om och i så fall hur de resonerat kring grund för och resultat av effektiviseringarna. Något som visade sig snabbt var hur flera kommuner konsekvent inte motiverade effektiviseringarna, något som inkorporerades i kodningen (Denscombe 2018, s. 402 f).

Detta har sedan använts för att dels kunna jämföra kommunerna mot varandra och se om de skapade kategorierna höll, dels för att jämföra implementeringen av effektiviseringarna med de allmänna teorier kring effektivisering av offentlig välfärd som presenterades med New Public Management.

Genom denna bearbetning möjliggjordes en analys bortom den enskilda kommunbudgeten och dess egna motiveringar, och därmed kunde frågan om hur de kommunalt genomförda generella effektiviseringarnas relation till New Public Management undersökas.

Året 2017 valdes för att jag ville välja ett avslutat år nära i tiden och 2018 års budgetar påverkades av att det var valår vilket oftast påverkar budgetprocessen i en kommun.

Urval

Då det huvudsakliga studieobjektet var svenska kommuners budgetar, och Sverige för närvarande har 290 kommuner, var ett totalurval inte möjligt med hänsyn till de resurs- och tidsmässiga begränsningar som studien hade. Detta innebar att något slags urval behövde göras. Min frågeställning berörde med vilka argument generella effektiviseringar har genomförts i svenska kommuner. Detta innebar att det inte bara var intressant att studera de kommuner som genomfört generella effektiviseringar utan även kommuner som inte genomfört dem kan fylla en funktion i studien som en jämförelse och kontroll. Om frågan med vilka argument de generella effektiviseringarna genomförts skulle besvaras var det helt enkelt intressant att undersöka även de kommuner som valt att gå en annan väg.

Sällan framgår de yttre begränsningarna en studie har så tydligt som när storleken på urvalet ska väljas. Studiens resurser i form av antal personer som jobbar med den, dess tidsramar och dess budget är faktorer som påverkar urvalets storlek. En vanlig uppfattning är att större urval alltid är bättre, men ett stort urval kan skapa andra problem. Detta dels på grund av de begränsningar som nämnts ovan men även att ju mer tid som måste läggas på att samla in

material desto mindre kan läggas på att bearbeta och analysera det. Storleken på urvalet behöver därför bestämmas utifrån en avvägning av studiens resurser och metod. Patton slår dessutom fast att det inom kvalitativa studier inte finns några regler kring storleken på urvalet utan att det beror på en rad faktorer (Patton 1990, s. 118).

Då studien inte bygger på intervjuer eller enkäter utan på dokumentanalyser sparas mycket tid in som annars hade behövts läggas på att förbereda och samla in data. Bearbetningen förenklas också då materialet inte behöver skrivas ned och dessutom är relativt tätt på information jämfört med exempelvis långa referat från intervjuer. Avgränsningar måste dock fortfarande göras. Jag uppskattade på basis av egen erfarenhet av att läsa kommunbudgetar att ungefär tio kommuner skulle vara lagom för att kunna få ett hyfsat djup i analyserna samtidigt som en viss variation och därmed jämförelse möjliggjordes. Detta innebar att urvalet var för litet för att kunna uttala mig om alla Sveriges 290 kommuner, analysen fokuserade på och syftade till de tio undersökta kommunerna. Jag menar däremot att den fördjupade förståelse jag fick genom att analysera de tio kommunerna kan bidra till och peka på intressanta frågor för vidare studier på området.

Patton poängterar att målet med urvalet i kvalitativa studier är att hitta information rich cases, informationsrika fall. Informationsrika fall är sådana som kan lära oss mycket om det vi vill studera. Då kvalitativa studier i högre grad än kvantitativa studier bygger på att relativt få fall studeras djupare blir det väldigt viktigt att de fall som väljs ut verkligen säger oss något om det vi vill studera (Patton 1990, s. 106).

Men urvalet handlar inte bara om att hitta informationsrika fall, urvalet söker även säkra så hög generaliserbarhet och trovärdighet som möjligt. Hur ska urvalet göras för att hitta så informationsrika exempel samtidigt som det garanterar någon slags generaliserbarhet? Att bara välja ett antal kommuner slumpmässigt ger ofta en hög trovärdighet för studien och även en hög generaliserbarhet. Problemet är att jag inte bara vill studera vilka kommuner som helst utan framförallt de kommuner som genomför generella effektiviseringar. Det finns en risk att väldigt få av de slumpmässigt valda kommunerna kommer använda sig av generella effektiviseringar, vilket inte kommer generera någon särskilt hög generaliserbarhet. Ett totalt slumpmässigt urval kan alltså riskera att sänka generaliserbarheten (Becker 1998, s. 68).

Att istället välja några kommuner som jag sedan tidigare vet genomför generella effektiviseringar genererar inte trovärdighet och garanterar ingen generaliserbarhet. Det är inte heller säkert att de kommuner jag på förhand känner till är de mest informationsrika fallen. Inte heller denna urvalsmetod är alltså bra.

Jag bestämde mig för att göra ett tvåstegsurval. På så sätt säkrades att fallen var informationsrika och trovärdigheten och generaliserbarheten höjdes då urvalet inte behövde förlitas på godtycklig förförståelse (Patton 1990, s. 117 f).

Tvåstegsurvalet genomfördes så att det först gjordes ett slumpmässigt urval av 15 kommuner. Dessa kommuner granskades sedan översiktligt för att kunna dela in dem i på förhand valda kategorier. Tre kategorier skapades för att urvalet skulle innehålla en representation av typiska fall sorterade in i olika kategorier, för att på så sätt täcka in de större variationerna i populationen samt enklare möjliggöra jämförelser dem emellan. Detta kallas för en Criterion sampling, ett kriteriebaserat urval (Patton 1990, s. 112).²

Kriteriebaserat urval görs genom att objekten väljs utifrån hur väl de uppfyller vissa på förväg definierade kriterier. I det här fallet gjordes urvalet utifrån hur kommunernas budgetar var utformade. Det bör poängteras att en kommunbudget har många olika poster, och att inga av de kommuner som skär ned eller genomför generella effektiviseringar gör det på alla sina budgetposter. De flesta satsar på vissa poster och skär ned på vissa. Jag skapade emellertid tre huvudkategorier. De tre kategorierna var:

1. Kommuner som tillämpade generella effektiviseringar.
2. Kommuner som skär ned men inte tillämpar generella effektiviseringar
3. Kommuner som inte skär ned.

Dessa tre kategorier är intressanta då alternativ ett är det fenomen som studien fokuserar på, alternativ två och tre tjänar som jämförande exempel, med olika stor skillnad mot det huvudsakliga studieobjektet.

² Var gränsen går mellan Criterion sampling och Theory based sampling är i detta fallet lite otydligt.

Effektiviseringar är sociala konstruktioner baserade på vissa teorier, men de är ändå väldigt tydliga. Det centrala här är att urvalet baserat på en rad kriterier (Patton 1990, s. 112 f).

Inom kategori 1 gjordes två undergrupper:

1. a. Kommuner som tillämpade generella nedskärningar och kallar dem för effektiviseringar eller i övrigt skriver om effektiviseringar.

1. b. Kommuner som tillämpade generella nedskärningar men inte kallar dem för effektiviseringar eller i övrigt skriver om effektiviseringar.

Denna uppdelning gjorde jag för att kunna testa min tes att det inte finns några övergripande skillnader mellan de som använder sig av begreppet effektiviseringar och de som inte gör det men i praktiken gör likadana reformer. Det är den faktiska generella nedskärningen jag menar fyller den effektiviserande funktionen, inte vad man kallar den. Om detta stämmer borde det inte skilja sig särskilt mycket mellan kommunerna som gjorde generella nedskärningar men inte använde sig av effektiviseringsbegreppet och de som också använde sig av begreppet.

Tabell 1 (Första urvalet, kommun och kategori).

Första urvalet:	Kategori
Svedala kommun	1.a.
Gnosjö kommun	1. b.
Härjedalens kommun	1. a.
Kiruna kommun	1. b.
Kungälv kommun	1. a.
Ljungby kommun	1. a.
Mora kommun	1. a.
Munkedals kommun	1. a.
Skövde kommun	1. a.
Tingsryds kommun	1.a.
Sollefteå kommun	2
Uppvidinge kommun	3
Ystads kommun	3
Askersunds kommun	3
Vilhelmina kommun	3

Tio av kommunerna genomför, antingen uttalat eller bara i praktiken, generella effektiviseringar och placeras alltså i kategori 1. En av kommunerna gör nedskärningar, men anger vilka tidigare krav på verksamheterna eller förvaltningarna som ska sänkas. Den

placeras i kategori 2. Fyra av de valda kommunerna gör inga nedskärningar i sina verksamheter utan bibehåller eller satsar genomgående. De placeras därför i kategori 3.

Antalet fall som lyftes ut för den slutliga studien var tio. Sju som genomförde generella effektiviseringar, en som skar ned men inte genomförde generella effektiviseringar och två som inte skar ned över huvud taget. Tio valdes för att ha ett visst antal av varje kategori men samtidigt inte ha så många att arbetet blir för omfattande. De studieobjekt som valdes ut från varje kategori slumpades fram och redovisas i tabell 2:

Tabell 2 (Andra urvalet, kommun och kategori).

Andra urvalet;	Kategori
Gnosjö kommun	1. b.
Härjedalens kommun	1. a.
Kungälv kommun	1. a.
Mora kommun	1. a.
Munkedals kommun	1. a.
Skövde kommun	1. a.
Tingsryds kommun	1.a.
Sollefteå kommun	2.
Askersunds kommun	3.
Vilhelmina kommun	3.

Teori

Kapitalismen och staten i kapitalismen

En yttlig definition av kapitalismen är att det är ett ekonomiskt system där varor och tjänster produceras för att säljas (med vinst) av privata företag som anställer lönearbetare. Det bör dessutom sägas att den generella roll som den lönearbetande arbetskraften tillskrivs, där det säljs och köps mellan formellt fria parter likt andra varor på en marknad också är ett kännetecknande drag för kapitalismen (Jessop 2002, s. 12). I Jessops marxistiska analys av kapitalismen förstås detta formella utbyte av arbetskraft mot lön som en förtäckt form av exploatering, och att denna exploatering är det enda sättet att uppnå mervärde, det vill säga vinst. Konkurrensfördelar genom innovationer är något Jessop menar endast är tillfälliga då andra företag relativt snabbt anammar dessa (Jessop 2002, s. 13-15).

Förutom detta är det också viktigt att notera kapitalismens inneboende motsättningar. Dessa består framför allt i att kapitalismen inte kan reproducera sig själv, utan behöver mekanismer som står (i alla fall delvis) utanför marknaden. Exempel på detta är staten och familjen som även om de är starkt påverkade och relaterade till marknaden inte till fullo är en del av den. (Jessop 2002, s. 18).

Jessop definierar den moderna staten utifrån dess anspråk på legitimt monopol över organiserat tvång inom ett givet territorium. Förutom kontroll över våldsmonopolet innefattar detta rätten att besluta om skatter och att fatta kollektivt bindande beslut (Jessop 2002, s. 37).

Han beskriver vidare att den moderna staten måste förstås utifrån sina historiska förutsättningar, annars riskerar vi fetischisera och naturalisera den institutionella separationen mellan ekonomiskt och politiskt, den juridiska distinktionen mellan offentligt och privat, den funktionella åtskillnaden mellan inhemsk och utländsk politik etc. Dessa uppdelningar, som är centrala i vårt samhälle, är inte objektiva uppdelningar utan socialt skapade, och dess gränsdragningar varierar för att understödja det ekonomiska systemets förändringar (Jessop 2002, s. 37).

Den institutionella separationen mellan staten och marknaden är en nödvändig och definierande (och motsägelsefull) institutionell logik i kapitalismen och därmed även i den kapitalistiska staten (Jessop 2002, s. 41). Att staten och marknaden är institutionellt separerade innebär inte att de är fristående eller oberoende av varandra. Kapitalismen är tvärt om beroende av att vissa relationer står utanför marknaden (Jessop 2002, s. 23), och att staten finansieras av den kapitalistiska produktionen. Staten är och måste alltså vara formellt separerad från marknaden, även om staten och marknaden är beroende av varandra (Jessop 2002, s. 41).

Om marknadsideologins hegemoni

"What bourgeois societalization really involves is the relative subordination of an entire social order to the logic and reproduction requirements of capital accumulation (Jessop 2002, s. 23)."

Det borgerliga samhället karaktäriseras av den sociala ordningens relativa underkastelse till kapitalackumulationens logik och krav. Samhällets ordning fokuseras kring att få kapitalismen att fungera.

Jessop beskriver hur ekonomisk dominans i kapitalismen har två dimensioner. Den första är intern och handlar om tendensen till monopolbildning. Företag och koncerner strävar efter och gynnas av att skaffa sig en monopolställning och ju större deras relativa position är desto svårare blir det för konkurrenter att hävda sig. Den andra dimensionen av ekonomisk dominans involverar hur kapitalet eller kapitalstarka fraktioner kan påverka andra institutionella ordningar så att de anpassar sig efter kapitalets formulerade behov. Detta görs antingen genom ren styrka eller genom specifika strategiska kapaciteter som enligt Jessop uttrycker sig i tre former (Jessop 2002, s. 28).

Den första och mest indiskreta formen är när kapitalet genom lockoutande, saboterande och flytt av verksamhet (eller hot om flytt av verksamhet) kan få andra system (t.ex. stater) att anpassa sig. Den andra formen är att kapitalismen ständigt expanderar ut på områden som inte tidigare varit marknadsutsatta. Exempel på detta är varufierandet av områden så som utbildning, vård och så vidare. Den tredje är att kapitalet kan sträva efter att införa en ekonomiserande eller vinstsökande logik på andra system, detta även om deras aktiviteter fortsätter vara huvudsakligen ickekommersiella. Vitt skilda institutioner underställs en föreställd marknads imperativ om vad en sund ekonomi behöver (Jessop 2002, s. 30f). Det offentliga ska helt enkelt bete sig som ett företag (Jessop 2002, s. 28ff).

På det mer abstrakta planet påverkar den ekonomiska hegemonin vad som anses vara i det allmänna ekonomiska intresset, detta gynnar vissa intressen och marginaliserar andra. Detta ”allmänna” intresse tar också hänsyn till för det ekonomiska systemet centrala klasskompromisser (Jessop 2002, s. 30). Den nyliberala diskursen gav ett ramverk inom vilket de ekonomiska problemen kunde ses i ett visst ljus, och därför lösas med vissa specifika reformer, varav många faller in under NPM (Jessop 2002, s. 133).

Övergången till nyliberalism

Den Keynesianska välfärds- och nationalstatsmodellen är enligt Jessop en uppsättning av mekanismer, av flera andra, genom vilken kapitalistisk ekonomisk och social reproduktion organiseras. Det samexisterar med andra mekanismer för att producera en specifik

reproduktionsregim som reglerar kapitalismen och dess inneslutning i det bredare samhället (Jessop 2002, 21).

Från mitten av 1970-talet och framåt växte kraven på att det offentliga utgifterna skulle sänkas för att de höga utgiftsnivåerna ansågs hindra ekonomisk tillväxt. En av huvudmetoderna för att sänka utgifterna var att sträva efter högre effektivitet inom den offentliga sektorn (Jessop 2002, s. 157 ff).

Detta passade väl in i övergången från den keynesianska välfärdsstaten till den schumpeterianska konkurrensstaten som manifesterades i övergången från offentlig konsumtion och reproduktion till privata och marknadsorienterade lösningar. Detta genom allt från regelrätta privatiseringar till konstruerandet och införandet av marknadstänkande i de verksamheter som fortsatte skötas av det offentliga (Jessop 2002, s. 162).

Om Schumpeters teorier

Den Schumpeterianska förståelsen av konkurrenskraft bygger på att resurstilldelning används för att driva fram innovationer som förändrar tempot och riktningen av ekonomin och möjliggör mer effektiv konkurrens (Jessop 2002, s. 121 f.). Konkurrens är något som anses driva fram innovation, och därför ska system och organisationer riktas in på att konkurrera med varandra, eller med en tänkt konkurrent (Jessop 2002, s. 119). Den Schumpeterianska konkurrensstaten är ett begrepp som Jessop använder för den stat som i enlighet med Schumpeters teorier riktar in sig på att driva på för ökad konkurrens, detta framför allt genom att utveckla offentliga styrmodeller som gynnar teknologisk förändring, innovation och företagsamhet. Dessa styrmodeller omfattar inte bara den ekonomiska politiken utan är även tätt kopplad till socialpolitiken (Jessop 2002, s. 96).

Ett exempel är så kallad benchmarking, jämförande mellan enheter, vilket används som en del av normaliserandet av nyliberala konkurrensnormer i privat och offentlig styrning. Det ständiga jämförandet och pressandet det används för anses driva på innovation och effektivitetsökningar (Jessop 2002, s. 132).

Den statliga verksamheten är alltså separerad, men underkastad, marknaden och dess krav. Marknaden kräver en mindre stat, och staten anpassar sig. Detta fyller ett dubbelt syfte såtillvida att staten förutom reproduktion av samhällsorganismen (utbildning, vård, omsorg

etc.) även blir en innovationsalstrande verksamhet i sig (Jessop 2002, s. 132). Dessa teorier och dess implementering har passat väl in i det nyliberala paradigmskiftet (Jessop 2002, s. 85, 89 och 168f). Ett skifte som också skett parallellt med framväxten av NPM.

Grundläggande idéer i NPM

NPM är ett övergripande koncept för offentlig styrning som omfattar en rad reformer i många länders offentliga sektorer med en övergripande riktning bestående av att föra in styrningsstrukturer från det privata näringslivet i offentlig verksamhet. De flesta NPM-reformer har haft liknande mål; att höja effektiviteten i den offentliga sektorn, att stärka dess lyhörddhet inför mottagarna av deras tjänster, att minska offentliga utgifter samt stärka ledningars mandat (Christensen & Læg Reid 2011, s. 1f).

NPM har kategoriserats på olika sätt, och de olika kategorierna understryker dess lösa och mångfacetterade natur. Det består varken av en enad teori eller av en slumpmässig samling av idéer om offentlig styrning utan är snarare ett samlingsbegrepp för vissa synsätt på offentlig styrning. Detta har sedan implementerats på olika sätt i olika länder och på olika nivåer. NPM-reformerna var framförallt inspirerade av olika nyare organisatoriska teorier (managerialist tradition, organisationsekonomi samt public choice theory), det var också inspirerat av den breda ideologiska rörelsen som ofta kallas för nyliberalism, samt av rättsekonomi (Christensen & Læg Reid 2011, s. 17f).

Nyliberalism är liksom NPM ett mycket brett begrepp, i vissa sammanhang används det så brett att det nästan tappar all innebörd. I korthet kan det sammanfattas som att staten måste göra mindre och marknaden mer. Detta manifesteras genom krav på lägre offentliga utgifter, minskad och mer riktad offentlig verksamhet, lägre marginalskatter, ökad konkurrensutsättning genom liberaliseringar och avregleringar, lägre subventioner, mindre konsumtionsinriktad Keynesianism och ett svagare anställningsskydd för arbetare (Christensen & Læg Reid 2011, s. 19).

De nyliberala strömningarna passade bra ihop med en stor del av NPM-idéerna, bland annat kommersialisering, koncernbildning, privatisering och utgiftsminskningar. Nyliberalismen var inte den enda inspirationen till detta utan att det skedde i princip oberoende av politisk färg på regeringen i alla OECD-länder, detta förklaras av att lägre ekonomisk tillväxt och högre

budgetunderskott krävde sparande av staterna (Christensen & Læg Reid 2011, s. 19).³

NPM i Skandinavien

I Sverige reformerades offentlig verksamhet av Socialdemokraterna under 1980-talet som en reaktion på 1970-talets byråkratiska system. Detta manifesterades framför allt genom decentralisering, målstyrning och managerialism, men det fanns en generell misstro mot privatiseringar som ansågs leda till ojämlikhet (Christensen & Læg Reid 2011, s. 122f). Bildregeringen på 1990-talet förde upp långtgående privatiseringsplaner och sjösatte en del av dem. När Socialdemokraterna återtog makten 1994 hade de emellertid övergivit sitt principiella motstånd till privatiseringar (Christensen & Læg Reid 2011, s. 124).

Jämfört med Norge och Danmark var den centrala staten i Sverige mycket mindre drivande i genomförandet av NPM-reformer. Detta ska inte tolkas som att regeringarna var motståndare till reformerna, utan som att svensk offentlig verksamhet och styrning var avsevärt mer decentraliserad, med ett relativt starkt lokalt självstyre och fristående myndigheter (Christensen & Læg Reid 2011, s. 125f). Denna decentralisering anses till och med vara en faktor till att Sverige var ett av de länder som var tidigt ute med NPM då kommunerna inte behövde invänta några statliga initiativ (Siverbo, 2018. s. 9). De svenska kommunerna har infört NPM i olika stor utsträckning, men de allra flesta har tydliga inslag av NPM-mekanismer enligt en rapport av företagsekonomen Sven Siverbo (Siverbo, 2018. s. 19).

NPM och effektivitet

En central aspekt av NPM är dess fokus på att konkurrensmekanismer krävs för att driva fram högre effektivitet. Exempel på detta kan vara privatiseringar och avregleringar för att skapa faktisk konkurrens mellan olika utförare. Inom de områden där privata alternativ inte förekommer har det istället introducerats andra metoder för att försöka framtvunga högre effektivitet. Exempel på detta är benchmarking där en organisations verksamhet delas in i olika kategorier för att exempelvis kunna kommunens socialtjänst med en annans (Christensen & Læg Reid 2011, s. 286). Andra metoder har varit att skapa interna marknader genom exempelvis interndebitering mellan olika förvaltningar och separation av beställar- och utförarsidan, tanken är att det möjliggör att beställare kan pressa ner priset på utförandet

³ Något Jessop snarare skulle beskriva som ett tecken på nyliberalismens diskursiva makt. Nyliberalismens tolkningsramverk var så starkt att i stort sett alla OECD-länder influerades av det (Jessop 2002, 2. 133).

(Christensen & Læg Reid 2011, s. 285) och därmed höja effektiviteten. Att NPM skulle leda till högre effektivitet i den offentliga verksamheten är ett återkommande tema inom i stort sett alla de olika teoribildningar som ryms inom NPM-paraplyet (Christensen & Læg Reid 2011, s. 285). Förespråkarna har däremot varit märkbart ointresserade av hur effektivitet bäst definieras, operationaliseras och utvärderas (Christensen & Læg Reid 2011, s. 283). Tämmligen få studier kring NPM:s faktiska koppling till ökad effektivitet har gjorts och det finns inte ens tillräcklig kvantitativ evidens för att kunna hävda ett samband mellan NPM och hög eller höjd effektivitet (Christensen & Læg Reid 2011, s. 282f, 287 och 293f).

Användning av teorierna.

De ovan redogjorda teorierna används i analysen av materialet på så sätt att de gör det möjligt att sätta materialet i ett historiskt och ideologiskt sammanhang. Jessop beskriver den förändring kapitalismen i stora delar av världen har genomgått sedan sjuttioalet. Han beskriver även det offentliga roll i den moderna kapitalismen och nyliberalismen, och hur marknadskrafter påverkar synen på ekonomisk styrning av det offentliga.

Christensen och Læg Reid bidrar med en mer koncentrerad bild av NPM och hur den förhåller sig till nyliberalismen. De ger också en mer detaljerad beskrivning av hur NPM införts olika i olika länder och de olika aspekterna av NPM.

En utmaning men också intressant aspekt av valet av teorier är att de i sin redogörelse och analys generellt sett rör sig på en makronivå. Oftast diskuteras fenomen ur ett globalt perspektiv och kanske på sin höjd enskilda länder. Då denna uppsats fokuserar på svenska kommuner, flera av dem relativt små, är det intressant att sätta dessa makroteorier i ett perspektiv som absolut inte är makro-orienterat.

Presentation av materialet

Kommunernas position

Svenska kommuner har en hög grad av autonomi (Christensen & Læg Reid 2011, s. 125f) och deras självstyre är grundlagsstadgat (Regeringsformen 1 kapitel 1 § 2 stycke samt dess 14 kapitel). Kommunerna ansvarar enligt lag för en stor del av den offentliga välfärden, däribland socialtjänsten, vård och omsorg av äldre och funktionshindrade, barnomsorg, förskoleverksamhet, det offentliga skolväsendet, plan- och byggfrågor etc. För att finansiera

denna verksamhet har kommunerna en grundlagsstadgad rätt att besluta om sin skattesats (Regeringsformen 14 kap 4 §).

Den följande presentationen är en tematisk sammanställning av det insamlade materialet. Som tidigare presenterats valdes först femton kommuner ut som delades in i tre kategorier. Utifrån detta valdes sedan tio kommuner. Deras argumentation och avsaknad av argumentation presenteras nedan.

Kommuner som gör generella nedskärningar men inte kallar dem för effektiviseringar

De som gjorde generella nedskärningar men inte använde sig av effektiviseringsbegreppet och de som använde sig av begreppet delades upp i två underkategorier som förklarats ovan i avsnittet om urval. Det var en kommun som valdes ut till andra urvalet. Den som inte diskuterar effektiviseringar är Gnosjö kommun. Gnosjö väljer att inte kompensera väntade löneökningar och kompenserar inte förvaltningarna på en rad förväntade kostnader (Gnosjö 2016, s. 3 och 52). Detta fyller samma funktion som generella effektiviseringar då resurserna minskar men kraven kvarstår oförändrade.

Hur beskriver kommunerna sina generella effektiviseringar?

Av de tio kommuner som kvarstod efter det andra urvalet genomförde sju av dem generella nedskärningar i någon form. Av dem nämner alla förutom en att de genomför effektiviseringar. Den som inte diskuterar effektiviseringar är Gnosjö kommun vilken redan diskuterats ovan.

Av de kvarstående sex kommunerna nämner samtliga effektiviseringar. Fem av dem har effektiviseringskrav som är direkt kopplade till kostnadsminskningar. Det rör sig om Härjedalen, Kungälv, Munkedal, Skövde och Tingsryd. Mora kommun nämner däremot inte effektiviseringar i direkt koppling till kostnadsminskningar, men de nämner effektiviseringskrav och gör generella effektiviseringar genom att inte kompensera väntade kostnadsökningar (Mora 2016, s. 14f).

De fem kvarvarande kommunerna har alltså generella effektiviseringskrav på nämnderna kopplade till kostnadsminskningar. Något som blev tydligt väldigt tidigt i granskningen var att de kommuner som genomför generella effektiviseringar i princip aldrig resonerar kring effektiviseringarna längre än att de genomför dem (förutom Gnosjö kommun som inte ens

nämner det). Det förekommer inga resonemang kring om eller i vilken utsträckning effektiviseringar är möjliga. Eventuella negativa bieffekter diskuteras inte över huvud taget.

Det är exempelvis sannolikt att effektiviseringar leder till högre arbetsbelastning på personalen vilket kan höja ohälsotalen. Den högre belastningen kan också leda till att arbetsuppgifterna utförs på ett sämre sätt. Med hänsyn till detta hade det inte varit orimligt med en konsekvensbedömning av generella effektiviseringskrav.

Av de sju kommuner som genomför generella effektiviseringar är det ingen som resonerar kring hur effektiviseringar ska uppnås, och endast två som innehåller något slags resonemang kring vad en implementering av effektiviseringar ska innebära. Även dessa är väldigt kortfattade. Det är Härjedalen och Kungälv som i en mening vardera berör ämnet.

I Härjedalens budget för 2017 anges att

”Kommunstyrelsen har ett effektiviseringskrav om 5,5 Mkr i 2017 års budget, vilket innebär att processer måste ses över och effektiviseras och bemanningen minskas. En organisationsförändring genomförs under 2016 som ska bidra till detta arbete (Härjedalen 2017, s. 12).”

Kommunstyrelsen ska alltså se över sina processer och det ska leda till att de effektiviseras så att bemanningen som en följd av detta kan minskas. Detta hjälps av en organisationsförändring som när budgeten fattades var i färd att genomföras. Det anges inte egentligen hur effektivare verksamhet ska uppnås, men det anges att det kommer resultera i att bemanningen kommer kunna minska.

Kungälvs kommun anger i sin budget för 2017:

”De nya ekonomiska ramarna innebär stora anpassningar för verksamheterna. Förutom att helt ta bort vissa verksamheter, krävs att allt arbete inom förvaltningen ses över så att arbetsprocesser kan effektiviseras (Kungälv 2016, s. 33).”

Vissa verksamheter ska alltså tas bort (något som inte specificeras i budgetdokumentet) och allt arbete ska ses över så att arbetsprocesser kan effektiviseras. Denna förmodat ganska stora översyn nämns inte vidare i budgetdokumentet, och inga pengar avsätts för att kunna göra granskningen.

Kungälv slår alltså fast att kommunen måste ta bort vissa verksamheter. De anger däremot inte i sin budget inom vilket område detta bör ske. Det nämns inte heller någonstans i

dokumentet att vissa krav eller målsättningar ska minska, tvärt om ökar kommunen sina åtaganden. Kungälv kommun vill minska sina barngrupper i förskolan (Kungälv 2016, s. 8), öka sin grundbemanning på vård- och omsorgsboenden samt få fler utbildade personer inom sektor vård- och äldreomsorg (Kungälv 2016, s. 16). Detta är endast några av de ambitionshöjningar Kungälv ska driva igenom samtidigt som de ska minska sina kostnader med 66 Mkr under 2017 och 210 Mkr under en treårsperiod (Kungälv 2016, s. 9).

Flera av kommunerna har i sina budgetar avsnitt om osäkerheter i sina bedömningar, faktorer som ekonomiska konjunkturer och invandring omnämns.⁴ Effektiviseringar nämns inte alls i dessa avsnitt, varken att de kanske driver upp kostnader (till exempel genom höjda sjuktal på grund av ökad stress) eller att de skulle kunna innebära större kostnadsbesparingar än avsett. Ett undantag från detta är Mora som anger att det ”[p]arallellt med pågående handlingsplaner för åtgärder sker förändringar i omvärlden som försvårar effektiviseringar.” Vilka dessa förändringar i omvärlden är nämns inte och den lösning som presenteras är ” [...] högre ställda krav på ständiga förbättringar och ökad effektivitet (Mora 2016, s. 13)”.

De effektiviseringar som införs görs alltså inte i någon kommun uttryckligen på grund av någon ny teknik eller metod, den enda motivering som anges är att kostnadsläget är ansträngt, att utgifterna måste minska och att kommunens verksamhet därför måste bli mer effektiv. Det anges aldrig hur det ska genomföras och enda gångerna det nämns vad effektiviseringarna ska innebära anges att bemanningen ska minska eller verksamheter upphöra.

Hur vet kommunerna att det finns utrymme för effektivisering?

Av de tio kommunerna är det endast tre som jämfört delar eller hela sin verksamhet med andra kommuner för att bedöma sin effektivitet eller produktivitet och sedan kopplar detta till sin effektivisering. Det är Kungälv, Skövde och Tingsryd. Andra kommuner, som till exempel Askersund jämför sig med andra kommuner men inte för att bedöma effektivitet eller produktivitet.⁵

⁴ t.ex. Skövde Kommun (2016) på s. 37, 38, 41, 42 och Munkedal (2017) på s. 3.

⁵ Askersund (2016) jämför bland annat skolskjutsar med andra och är dyrare, s. 4. Bedömningen kopplas inte till något effektiviseringsuppdrag. De jämför också skolresultat på s. 11.

Skövde sticker ut såtillvida att de ägnar två hela sidor av sin budget åt så kallad benchmarking (Skövde 2016, s. 24 och 25). Framför allt gör Skövde standardkostnadsjämförelser vilket bygger på att de tagit fram strukturårsjusterade standardkostnader.

”Standardkostnaden är den kostnad som Skövde kommun skulle ha om man bedrev verksamheten på en [i jämförelse med andra kommuner, min kommentar] genomsnittlig avgifts-, ambitions-och effektivitetsnivå och med hänsyn till egna strukturella faktorer (Skövde 2016, s. 24).”

Denna framtagna genomsnittliga nivån har sedan jämförts med Skövdes kostnader för densamma för att på så sätt se om Skövde är billigare eller dyrare än genomsnittskommunen. Jämförelsen har gjorts för olika delar av kommunens uppdrag så som äldreomsorgen, barn- och skolbarnsomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan. Överlag har Skövde kommun lägre kostnader än medelkommunen, men de har högre kostnader inom exempelvis äldreomsorgen. Benchmarkingens ojämna resultat verkar däremot inte påverka de olika nämndernas effektiviseringskrav. Varje nämnd har 0,5% i effektiviseringskrav (Skövde 2016, s.29), oberoende om deras verksamhet bedömts som effektivare än kommungenomsnittet eller inte.

Kungälv beskriver i inledningen till sin budget under ”Kommunchefen har ordet” följande (Kungälv 2016, s. 4):

”I denna årsplanen ligger ett mycket stort krav på att fortsätta effektivisera vår verksamhet. När vi jämför oss med andra kommuner ligger vi över lag bra till när vi ser vår effektivitet och även produktivitet. Jag ser dock som en självklarhet att en växande organisation hela tiden skall jobba med effektivitet. Det vi gör idag kan alltid göras något mer effektivt i morgon. Den mentaliteten måste genomsyra Kungälvs förvaltning så vi kan fortsätta bidra till ett mer demokratiskt Sverige.”

Kommunen har alltså en hög effektivitet generellt sett, men de anser sig ändå kunna utföra sin verksamhet mer effektivt. Att den kan utföras mer effektivt tycks inte bero på någon undersökning eller bedömning, utan beror på en mentalitet för att bidra till ett mer demokratiskt Sverige.⁶

⁶ Kungälv har alltså generella kostnadsminskningar på 66 Mkr 2017 och 210 Mkr över en treårsperiod.

Tingsryds kommun har för år 2013 och 2014 jämfört sin socialtjänst med andra kommuner och det har då visat sig att ” [...] socialnämnden i Tingsryd bedriver sin verksamhet betydligt billigare än andra jämförbara kommuner och så är fortfarande fallet.” Trots detta har Tingsryds kommun ett överskottsmål på socialtjänsten, den ska gå med vinst på 0,25% (Tingsryd 2016, s. 48 och 51).

Något som visar sig i Kungälv, Skövde och Tingsryd är att effektiviseringskraven inte beror på hur väl delar av förvaltningarna står sig i jämförelser med andra kommuner, effektiviseringsmöjligheterna tycks vara lika stora oavsett. Effektiviteten tycks vara en helt relativ faktor, effektiviteten kan alltid höjas. Skövde slår till exempel själv fast att deras LSS-verksamhet bedrivs effektivt, trots detta ska den nämnd som sköter LSS-verksamheten skära ned med 3,96 Mkr under 2017.⁷

Kommuner som inte genomför generella effektiviseringar

Tre av de tio kommuner som valdes ut till det andra urvalet genomför inte någon form av generella effektiviseringar. Det är Sollefteå, Askersund och Vilhelmina kommun. Sollefteå genomför en mindre nedskärning på missbruksvården (Sollefteå 2016, s. 29) men har samtidigt en sjunkande befolkning varpå det kan motiveras. Askersunds kommun verkar inte göra några nedskärningar över huvud taget, utan kompenserar nämnder fullt ut i enlighet med deras uppskattade kostnadsökningar. Det anges i budgeten att de har effektiviseringskrav (s. 29) men inga hittas i budgeten. Vilhelmina kommun gör inte heller några nedskärningar. Reformen för effektivisering nämns på sidan tre i kommunens budget men det avser mellankommunal samverkan, alltså samarbeten mellan kommuner, vilket innebär stordriftsfördelar. Det bör rimligtvis inte klassificeras som en generell effektivisering.

Askersund och Vilhelmina, som är de två kommuner som inte genomför någon nedskärning över huvud taget, nämner alltså effektiviseringar i sina budgetdokument. Att de inte genomför några nedskärningar bör inte tolkas som att de inte influeras av NPM i sin styrning, utan bör endast tolkas som att de inte genomför just generella effektiviseringar. Att sträva efter högre effektivitet är som redogjorts för ovan något som är genomgående inom i stort sätt alla av de teoribildningar som faller under NPM.

⁷ Skövde bedriver verksamheten 5,1 % billigare än genomsnittskommunens kostnad för LSS (Skövde 2016, s. 25), nedskärningarna stadgas på s. 40.

Skattesatser

Svenska kommuner har en grundlagsstadgad rätt att besluta om sin skattesats (Regeringsformen 14 kap 4 §), men något som framkom under granskningen av kommunernas budgetar var att ingen av de utvalda kommunerna höjde eller sänkte sin skattesats 2017. Ingen av kommunerna förde något resonemang om orsaken till detta.

Tabell 3. (Skattesatser i valda kommuner).

Kommun	Skattesats	Senaste förändring av skattesats	Kategori av effektivisering
Gnosjö kommun	22,24 %	Samma skattesats sedan 2014.	1. b
Härjedalens kommun	22,47 %	Samma skattesats sedan 2015.	1. a
Kungälv kommun	21,44 %	Samma skattesats sedan 2012.	1. a
Mora kommun	22,81 %	Samma skattesats sedan 2013.	1. a
Munkedals kommun	23,36 %	Samma skattesats sedan 2016.	1. a
Skövde kommun	20,86 %	Samma skattesats sedan 2014.	1. a
Tingsryds kommun	21,07 %	Samma skattesats sedan 2015.	1. a
Sollefteå kommun	23,39 %	Samma skattesats sedan 2014.	2
Askersunds kommun	21,95 %	Samma skattesats sedan 2015.	3
Vilhelmina kommun	23,45 %	Samma skattesats sedan 2016.	3

Tabell 4. (Medelskattesatser i kategorierna⁸)

Skattesats medelvärdet	Skattesats
Medelvärde alla undersökta kommuner	22,30 %
Medelvärde kategori 1	22,20 %
Medelvärde kategori 2	23,39 %
Medelvärde kategori 3	22,70 %

⁸ Då det i kategori två och tre bara ingår en respektive två kommuner ska inte dessa medelvärden ses som representativa, utan endast tjäna som grund för en översiktlig jämförelse.

När medelskattesatsen för de tre kategorierna avseende effektivisering jämfördes framkom att de kommuner som genomförde effektiviseringar i genomsnitt hade lägst skattesatser. Det bör dock sägas att variationen inom kategorierna var tämligen stor, från 20,86 % i Skövde till 23,45 % i Vilhelmina med ett genomsnitt på 22,30%. Det finns ett flertal kommuner i Sverige som har en avsevärt lägre kommunalskatt än Skövdes på 20,86 %. Lägst 2017 var Solna som hade 17,12 % och högst 2017 var Dorotea med 23,85.⁹ Genomsnittet 2017 bland de 290 kommunerna var 20,75 %. De undersökta kommunerna har alltså en generellt sett högre skattesats än andra svenska kommuner.

Analys

Tron på effektiviseringars självklara kraft

I teoriavsnittet om NPM och effektivitet framgår det att NPM:s förespråkare så gott som alltid utgår från att NPM kommer leda till högre effektivitet, det framgår också att samma förespråkare har varit relativt ointresserade av hur denna effektivitet mäts. Av mina kvalitativa textanalyser av tio svenska kommuner framkommer en i stort sett identisk bild. Effektiviseringar framställs dels som något nödvändigt, men också som en självklar och oproblematiserad lösning. De antas ge avsedd effekt och problematiseras inte. Ingen av de undersökta kommunerna resonerar på något ställe om de generella effektiviseringarna faktiskt kommer leda till att verksamheten eller kommunen som helhet blir effektivare. Ingenting som kan liknas vid en konsekvensanalys görs. Tre av kommunerna har jämfört sin effektivitet med andra kommuner, men denna jämförelse verkar inte ha påverkat deras bedömning om behovet eller möjligheten till nya effektiviseringar. Två av dem, Tingsryd och Kungälv kommer fram till att deras verksamheter ligger bra till men lägger ändå generella effektiviseringar på samma verksamheter (Tingsryd 2016, s. 28; Kungälv 2016, s. 4). Den tredje, Skövde, finner en variation där vissa verksamheter är effektivare än andra kommuners och vissa är mindre effektiva (Skövde 2016, s. 24f). Trots denna variation lägger Skövde kommun samma effektiviseringskrav på alla nämnder (Skövde 2016, s. 29).

Effektiviseringar som lösningar tycks alltså anses vara en mirakelkur för att få fram mer resurser i kommunerna. Dess position är så självklar att dess effekter inte behöver motiveras,

⁹ Jag har räknat bort Gotland som är både en region och en kommun och därför tar ut kommunal- och landstingsskatten enhetligt på 33,6 %.

och riskerna för negativa konsekvenser anses vara så låga att de inte ens behöver bedömas. Detta trots att (vilket visats tidigare i uppsatsen) det vetenskapliga stödet för ett samband mellan NPM-reformer och högre effektivitet är i princip obefintligt.

Detta pekar på vilken stark ideologisk position tron på generella effektiviseringar har bland de svenska kommunerna. Den ekonomiserande logiken som Jessop menar tränger sig in även i verksamheter som inte befinner sig på marknaden har här fått en självklar position bland kommunerna. De agerar och resonerar som företag, även om de inte är företag utan kommuner. Även om de inte befinner sig på en marknad agerar de som om de hade konkurrenter. Detta genom att pressa ned priset på sin tänkta produkt, det vill säga välfärd.

En självpåtagen tvångströja

Det framgår av Christensen & Lægreid samt Jessop att nyliberalismen och NPM förde med sig eller berodde på (beroende på vem man frågar) krav på lägre offentliga utgifter. Av min genomgång av kommunernas skattesatser framgår att kommunerna är tämligen obenägna att förändra sina skattesatser, detta trots att nästan alla gör olika former av nedskärningar vilket tyder på att de är i behov av att frigöra resurser.

De undersökta kommunerna ligger klart över det svenska genomsnittet för kommunalskatter och detta kan vara en förklaring till att de inte vill höja sina skattesatser ytterligare. Men även om de redan ligger i överkant avseende skattenivå är det fortfarande intressant att ingen av dem förändrar sin skattesats 2017 i någon riktning. Detta gäller även de åtta som gör nedskärningar i någon form, även de väljer att göra nedskärningar före att höja skatten. Det bör noteras att de åtta kommunerna som genomför nedskärningar i genomsnitt har lägre skattesatser än de som inte genomför nedskärningar.

Som beskrivits i teoridelen har lägre offentliga utgifter varit en av de mest grundläggande målsättningarna med nyliberalismen och förhöjd effektivitet har ansetts vara centralt i att kunna uppnå detta. De undersökta kommunerna väljer uppenbarligen att hellre göra nedskärningar än att höja sin skattesats. Då konkurrens och den press det innebär inom nyliberalismen anses vara något som höjer effektiviteten i en organisation och låga offentliga utgifter anses vara något bra är detta en rimlig förklaring till varför kommunerna hellre genomför de generella nedskärningarna än höjer skatten. Det är genom anpassningar till tuffare klimat som förändringar drivs fram, det onödiga slipas bort och nya metoder

utvecklas. Denna smalare kostym som den offentliga sektorn har är alltså inte något av naturen givet utan något högst självpåtaget. Kommunerna väljer att inte ta in mer resurser. De vill tvinga sina verksamheter att anpassa sig till en tuffare verklighet.

Är att springa snabbare högre effektivitet?

Att de generella nedskärningarna med bibehållna effektivitetskrav bland de undersökta kommunerna överlag antas leda till högre effektivitet är klarlagt. Det som inte diskuteras i budgeterna är hur verksamheten ska bli effektivare. Om ingen förändring av arbetsmetoder sker eller nya verktyg eller innovationer genomförs kommer de relativt högre kraven endast innebära att de anställda måste göra mer än tidigare.

Slutsatser

Generella effektiviseringar

Begreppet generella effektiviseringar i den bemärkelsen jag använder det, det vill säga att genomföra generella nedskärningar men bibehålla kvalitetskraven med målet att på så sätt höja verksamhetens effektivitet, är inget som någon av teorierna nämner direkt som en aspekt av NPM. Jag menar däremot att de generella effektiviseringarna bör ses som en del av NPM.

Då NPM inte är en sammanhållen teori utan en rad olika närbesläktade teorier finns det inget källdokument utifrån vilket offentliga reformer eller metoder kan bedömas som fallande under NPM-paradigmet eller ej. Generella effektiviseringar är inte heller ett verktyg som lanserats med ett specifikt ursprung, det är ett begrepp som jag satt ihop för att försöka kategorisera den specifika form av effektiviseringar som de här undersökta metoderna utgör. För att bedöma NPM:s relation till de generella effektiviseringarna har jag därför jämfört dess funktion och hur det motiveras i budgetdokumenten.

Det undersökningen av de tio kommunerna tyder på är att generella effektiviseringar baseras på en tro på att höjd effektivitet uppnås genom press och konkurrens. Denna tro är något som är centralt för de flesta NPM-relaterade teorier och också nyliberalismen generellt.

Det finns också tecken på att kommunerna har en generell ovilja att öka sina totala utgifter, det vill säga höja skatten. Detta är något som också är centralt i nyliberalismen. Men det bör sägas att denna ovilja också finns hos de kommuner som inte genomför några nedskärningar

över huvud taget, även om de generellt sett har en lite högre skattesats än de som genomför nedskärningar. Att anse att generella nedskärningar är att föredra framför skattehöjningar utan att egentligen ha undersökt om det spenderas för mycket i verksamheterna är något som pekar på att kommunledningarna antingen faktiskt anser att de generella effektiviseringarna gör verksamheten mer effektiv och att de eventuellt negativa konsekvenserna är mindre än de positiva eller att de så ogärna höjer skatten att de hellre försöker med de generella effektiviseringarna.

Oviljan att höja skatten kan därför ses som en självpåtagen tvångströja, och när den väl är påtagen är de enda sätten att frigöra resurser att sänka kostnaden för de sysslor kommunerna gör eller att minska de sysslor de utför. Då kommunerna enligt lag är skyldiga att utföra sina uppgifter blir att sänka kostnaderna enda lösningen. NPM:s lösningar blir alltså enda vägen ut ur den av nyliberalismen framtvingade resursbristen. Kopplingen mellan NPM och generella effektiviseringar är alltså tämligen tydlig.

En låtsad marknadsmekanism

Generella effektiviseringar kan förstås som ett sätt för kommuner att agera som att de befinner sig på en marknad. Kommunens centrala styre, kommunfullmäktige, beställer olika tjänster av nämnderna och kräver att få samma tjänst som tidigare för lägre pris. Då det inte går att vända sig till en riktig marknad för att genom konkurrens pressa ner priset väljer kommunfullmäktige istället att själva pressa ner priset. I denna låtsade marknad som består av en beställare och en utförare kommer utföraren tvingas anpassa sig och hitta effektivare metoder då priset är satt. Detta går stick i stäv emot hur kapitalismen fungerar ur flera aspekter. För det första sätts priser på en (fungerande) marknad genom konkurrens inte bara på utförarsidan utan även på beställarsidan, detta genom relationen mellan tillgång och efterfrågan. Om vi antar att det går att simulera konkurrens på ena sidan kommer det ändå inte fungera då bristande konkurrens på beställarsidan kommer leda till alldeles för låga priser. För det andra kräver en fungerande konkurrens att de två parterna är formellt fristående från varandra. Priserna sätts genom en förhandling mellan parterna där ingen part (i teorin) inte kommer acceptera en uppenbart ogynnsam situation som innebär att den konstant förlorar på relationen. I detta fallet är nämnderna direkt underställda kommunfullmäktige och måste enligt lag följa deras beslut. Det pris fullmäktige bestämmer kommer alltså alltid gälla, och eftersom att nämnderna styrs av samma partier som styr kommunfullmäktige har de starka incitament att dölja eventuella konflikter kring det ”förhandlade” priset.

Besparing, nedskärning eller effektivisering?

Jag har tidigare argumenterat för att generella nedskärningar/besparingar utan sänkta kvalitetskrav fyller samma funktion som generella effektiviseringar. Om det stämmer borde även det omvända gälla, alltså att uttryckliga generella effektiviseringskrav fyller samma funktion som generella nedskärningar/besparingar utan sänkta kvalitetskrav. Nedskärningar och besparingar har en i folkmun negativ klang men effektiviseringar har det inte i samma utsträckning.¹⁰ Att göra något mer effektivt är ju något i grunden positivt, och framställer det som att kommunens verksamhet utvecklas. Besparingar eller nedskärningar framställer det som att kommunen har ett ogynnsamt ekonomiskt läge och behöver spara. Detta innebär en fördel för att istället använda begreppet effektivisering, framförallt som vi ska komma ihåg att kommuners budgetdokument är offentliga handlingar som granskas av oppositionspolitiker, media och intresserade väljare för att bedöma hur det går för kommunledningen. Den PR-fördel som begreppet effektivisering kanske utgör jämfört med besparingar eller nedskärningar innebär att vissa beslutsfattare kanske använder det utan att de egentligen är uttalade förespråkare för NPM-styrning. I min uppsats har jag kategoriserat kommunerna utifrån om de genomför generella effektiviseringar, inte utifrån vilka exakta ord de använder för att beskriva sin politik. Undersökningen har också visat att de som genomför generella besparingar med bibehållna krav på kvalitet inte skiljer sig på någon avsevärd punkt från de som också kallar sina generella besparingar för effektiviseringar.

Offentlig exploatering

Kommunerna är inte längre en från marknaden separat enhet som ska understödja företag på marknaden, de ska verka som företag på marknaden. I detta ingår det att förbättra sitt ekonomiska resultat på samma sätt som företag i en kapitalistisk ekonomi gör, nämligen att öka sin exploatering av de anställda. Generella effektiviseringar är metoder där kommuner frigör medel genom ökad press på verksamheter. Denna ökade press leder antingen till högre effektivitet genom innovationer såsom bättre arbetsmetoder/teknik eller till större exploatering av de anställda, det vill säga att de måste utföra mer arbete till samma lön som tidigare. Konkurrensfördelar på grund av innovationer är som huvudregel temporära då de

¹⁰ Även om det bland lärare och lärarfacken fått en allt mer negativ klang på senare år, exempelvis hos Tankesmedjan Balans <https://tankesmedjanbalans.se/spring-ikapp-din-egen-loneokning/>.

relativt snabbt sprider sig på en marknad. Då kvarstår frigörande av resurser genom ökad exploatering.

Detta kan jämföras med hur kapitalister skapar vinst genom ökad exploatering av arbetskraft. Det mervärde som uppstår när kostnaderna är lägre än intäkterna tar en privat företagsägare ut som vinst och den nyliberalt styrda kommunen använder samma utrymme till att finansiera ökade kostnader inom andra områden av verksamheten. De generella effektiviseringarna kan alltså förstås som en metod för att öka den offentligt styrda exploateringen av arbetskraften. Detta är också tydligt i genomförandet av de generella effektiviseringarna som i praktiken fokuserar mycket lite på att göra verksamheten effektivare utan snarare på att göra verksamheterna billigare, med en förhoppning om att den samtidigt ska bli mer effektiv.

Frågeställningarna

Jag har i denna uppsats arbetat utifrån två frågeställningar.

Genom att granska tio kommuners budgetar varav sju genomförde generella effektiviseringar har jag kunnat sammanställa och analysera hur kommunerna genomfört samt argumenterat, och i de flesta fallen inte argumenterat, för sina generella effektiviseringar.

Den första frågan berör med vilka argument svenska kommuner genomfört generella effektiviseringar. Denna fråga har närmats utifrån olika vinklar igenom uppsatsen och ett kortfattat svar på frågan kan vara att de i budgetarna i princip inte argumenterar för de generella effektiviseringarna. Det är generellt sett en lösning som presenteras som närmast självklar och riskfri.

Att de inte uttryckligen resonerar kring dem har däremot inte inneburit att det inte finns mycket material i budgetdokumenten som är intressant för en uppsats om generella effektiviseringar. Frånvaron av argument för att generella nedskärningar i miljonklassen utan sänkta kvalitetskrav inte behöver föranledas av en konsekvensanalys eller ens ett resonemang om eventuella bieffekter tyder på att kommunerna ser de generella effektiviseringarna, eller i alla fall försöker få dem att framstå, som tämligen oproblematiske. Detta vittnar tydligt om att dess genomförande passar in i det allmänna ekonomiska intresset, det vill säga det ekonomiska paradigmet som nyliberalismen utgör. Utifrån detta har jag kunnat visa på att de generella effektiviseringarna till sin funktion passar mycket bra in bland andra NPM-

relaterade reformer. De ökar pressen på verksamheten med det uttalade syftet att driva fram effektivare arbetsformer samtidigt som de sänker, eller i alla fall inte ökar de offentliga utgifterna.

Lista på tabeller

Tabell 1.	Sida 10.	Första urvalet, kommun och kategori.
Tabell 2.	Sida 11.	Andra urvalet, kommun och kategori.
Tabell 3.	Sida 23.	Skattesatser i valda kommuner.
Tabell 4.	Sida 23.	Medelskattesatser i kategorierna.

Referenslista

Askersunds kommun (2016). *Budget och övergripande strategier 2017-2019*.

Becker, Howard S. (1998). *Tricks of the trade: how to think about your research while you're doing it*. Chicago, Ill.: Univ. of Chicago Press.

Bowen, Glenn A. (2009). *Document Analysis as a Qualitative Research Method*, *Qualitative Research Journal*, vol. 9, no. 2, pp. 27-40.

Christensen, Tom & Lægreid, Per (red.) (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.

Denscombe, Martyn (2018). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Fjärde upplagan Lund: Studentlitteratur.

Gnosjö kommun (2016). *Verksamhetsbudget 2017*.

Härjedalen kommun (2017). *Budget 2017*.

Jessop, Bob (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.

Kiruna kommun (2016). *Nämndernas driftbudget 2017 samt flerårsplan 2018-2019*.

Kungälv kommun (2016). *Årsplan 2017-2019 inkl investeringsprogram 2017-2020*.

Ljungby kommun (2016). *Budget 2017*.

Mora kommun (2016). *Kommunplan 2017 med utblick 2018 – 2019*.

Munkedal kommun (2017). *Mål och resursplan (MRP) 2016-2019, Budget 2017*.

Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park, CA: Sage.

SFS 1974:533. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Siverbo, Sven (2018). *NPM I Svenska kommuner*, KFI – Kommunforskning i västsverige.
<https://www.kfi.se/wp-content/uploads/2016/08/144.pdf>.

Skövde kommun (2016). *Strategisk plan med budget 2017-2019*.

Sollefteå kommun (2016). *Övergripande verksamhetsplan 2017-2019*

Svedala kommun (2016). *Budget 2017 ram 2018-2019*.

Tankesmedjan Balans (2019). *Spring ikapp din egen löneökning*.
<https://tankesmedjanbalans.se/spring-ikapp-din-egen-loneokning/> [2019-05-20].

Uppvidinge kommun (2016). *Budget 2017*.

Vilhelmina kommun (2016). *Budget & Strategiplan 17-19*.

Ystad kommun kommun (2016). *Årsbudget 2017 och flerårsplan 2018-2020*.