

Privatiseringsalternativet i kommunerna

En granskning av privatiseringställningar med särskild hänsyn till frikommunexperimentet

Nina Granqvist

Paper framlagt vid den IX nordiska statsvetarkongressen inom arbetsgruppen »Försöksverksamhet som offentlig reformstrategi» Reykjavik, Island, 15—18 augusti 1990

1 INLEDNING

Servicekommunen har blivit någon form av nyckelbegrepp i frikommunexperimentet. Effektivt resursutnyttjande och förbättrad service har kommit att få stor tyngd i försöket. Många vill se den förbättrade servicen och det effektiva resursutnyttjandet liktydigt med privatisering — privatiseringen brukar alltså uppfattas som vägen till billigare och bättre service.

Och genom frikommunexperimentet är det meningen att kommunerna skall kunna vinna erfarenheter om hur resurserna kan utnyttjas effektivare än för närvarande och hur tjänsterna kan förbättras. Det är antagligen till dessa delar som man i ett frikommunsammanhang i första hand skulle vara benägen att koppla privatiseringen. Inget talar i alla fall emot att frikommunlagens målsättningar om lokal anpassning och möjligheter till ökat deltagande skulle få ett innehåll genom privatisering. Rätten att välja eller möjligheter att »friare» utnyttja service kan i sig innebära såväl lokal anpassning som öka möjligheter till deltagande.

Att besluten om välfärdstjänsterna blir svårare och svårare förutsätter att makten över dessa tjänster balanseras effektivare — detta föder krav på att de prioriteringar som görs gällande vår välfärd mer och bättre än tidigare avspeglar de involverade, alltså hela räckan politiker — personal — nyttjare, i vilken nyttjarna är den grupp som i dagens läge hamnar på skuggsidan. Att dessa nyttjare upplever att de har större möjligheter till inflytande som konsumenter än i stat och kommun har dragits fram som ett argument för att privatisera offentliga

tjänster (se diskussion i von Otter, Saltman, 1990: 5—7).

Privatiseringen kan m a o betraktas utgående från behov, problem och lösningar på problem, om vilka det som känt kan råda ytterst delade meningar om. Detta förhållande mellan behov, problem och lösning försöker jag belysa med de inställningar som kommun- respektive stadsdirektörerna har till privatisering och då särskilt med hänsyn till frikommunexperimentet.

2 VAD MAN KAN MENA MED PRIVATISERING

2.1 En kort inventering

Begreppet privatisering är ingalunda entydigt. Konfliktylld kan privatiseringen bli enbart p g a att den för det mesta får stå som någon form av paraplybegrepp för en mängd olikartade åtgärder — variationen har beskrivits som en skala där det man avser med privatisering rör sig mellan »uppenbart förnuftiga åtgärder och det hopplöst ogenomförbara» (Starr 1989: 15—16).

I sin kanske mest begränsade form tar privatiseringen fasta på försäljning av statliga företag till privata. Införande av marknadsprinciper i fördelningen av välfärdstjänster, övergång från kollektiv- till individnivå eller överförande av ansvar från det offentliga till det privata har inneburit privatisering för ett antal författare (se inventering enligt Lundqvist 1989: 131). Överförande av just detta ansvar för en viss verksamhet från offentlig till privat sektor är det som man bör avse med privatisering, menar Lundqvist.

En mer allmänt serverad definition är att privatisering är något som avser växelverkan mellan det privata och det offentliga och samtidigt en omvärdering av de relationer som ingår i den

na växelverkan (Harisalo 1986: 118—119). Privatiseringen gör alltså anspråk på någon form av nytänkande.

Och fördomsfrihet i förhållande till nya sätt att producera service är en del av omvärderingen av hela den kommunala sektorn — det är dags för kommunerna att se sig om. Det är alltså tid för samarbete med olika typer av serviceproducenter, något som har att göra med en ny eller kanske snarare en glidande offentlig sektor (Granlund 1989). Det har t o m framförts att det kan bli onödigt att göra någon större skillnad mellan offentligt och privat (Ylönen 33/1984).

Också inom arbetarrörelsen som välfärdsstatens och den offentliga verksamhetens förespråkare anser man att det nu är dags med någon form av förnyelse. Denna förnyelse av den offentliga sektorn har bl a illustreras med ett antal nyckelord: strukturomvandling, konkurrens, decentralisering och schablonisering. Strukturomvandlingen avser att man bör diskutera vad den offentliga sektorn egentligen skall finansiera och organisera. Verksamheter kunde lyftas ur den offentliga sektorn så att det offentliga är koncentrerat enbart på sådana verksamheter som av ideologiska skäl »bör höra» till den offentliga sektorn. Verksamheterna som lyfts ut kunde skötas billigare genom anbuds-förfarande och medföljande konkurrens. Konkurrens kunde också finnas inom den offentliga sektorn. Genom decentraliseringen vill man se att kommunerna ges ökade möjligheter att styra sin verksamhet — likaså att beslutsfattandet och budgetansvaret flyttas neråt i den kommunala hierarkin. Schabloniseringen tar fasta på friare användning statsbidrag. Ovanstående har mycket av det innehåll som frikommunexperimentet kan få (SAMAK 1989). — Privatiseringen har alltså blivit ett alternativ även väsnert ut på partikartan åtminstone i meningen att den inte kategoriskt avfärdas som alternativ.

Privatiseringens förespråkare brukar vanligen diskutera på två sätt. Med privatisering kan man sänka offentliga kostnader — konkret uttryckt genom att föra över produktionen av offentliga tjänster till privata marknader ss att sälja ut statlig egendom. Man diskuterar m a o i ekonomiska termer. Privatiseringen brukar man också ta sig an genom att behandla den mer ideologiskt: privat serviceverksamhet är effektivare än den offentliga produktionen av tjänster. Här är det den ekonomiska liberalismen och uppfattningen om den passiva staten ligger i bakgrunden

— det är alltså tron på marknader och konkurrens som skapar tron på privatiseringen (Salminen 1988: 55—56).

Och privatiseringen kan betraktas enligt olika dimensioner — enligt dimensioner som man i den offentliga maktens namn kan påverka samhället. Dimensionerna är reglering, ekonomiskt stöd och serviceproduktion. De är dessa dimensioner eller helt enkelt den offentliga förvaltningens uppgifter som man bör ta fasta på då man vänder sig med begreppet privatisering. Privatisering enligt dimensionen reglering innebär att den offentliga makten gallrar bland normer — en relativt omfattande privatiseringsoperation pågår i så fall i Finland. Normgallringen har varit aktuell i form av kommittéarbete sedan början av 1980-talet. — Privatisering enligt dimensionen ekonomiskt stöd innebär att det offentliga understödet minskar eller upphör. Serviceproduktionen innebär att »det privata» verksamhetsförutsättningar och påverkningsmöjligheter ökas i produktionen av offentliga tjänster (Harisalo 1986 och Le Grand — Robinson enligt Harisalo 1986 och Lundqvist 1989).

I det följande går jag kort in på köptjänster och stöd till frivilliga verksamheter — det konkreta uttrycket för privatiseringen i detta inlägg.

2.2 Alternativen att producera service

Kommunernas stöd till verksamheter och utnyttjande av köptjänster ingår i de alternativ kommunerna har att producera sin service. Alternativa sätt att producera service kan beskrivas som i följande tabell — likaså i vilket hänseende kommunerna kan komma i kontakt med den privata sektorn och då med hänvisning till privatiseringens dimensioner i föregående avsnitt.

Ytterligare några exempel:

Inom hälsovårdssektorn sköts ambulans-transporterna långt genom köp av tjänster av antingen en annan kommuns brandverk, Röda Korset eller av en privat näringsidkare. Köptjänster kan m a o också avse köp mellan kommuner (detta inlägg avser i alla fall enbart köp av tjänster av privata företag). Juridiskt befullmäktigande ges allmänt i Lagen om planering av statsandel för social- och hälsovården enligt vilken det kommunala hälsovårdssystemet kan köpa tjänster av staten, annan kommun eller kommunalförbund, samfund eller privata serviceproducenter.

BESLUTFATTARE ÖVERVAKNING	PRODUCENT	FINANSIÄR	EXEMPEL
kommun	kommun (egen yrkes- kunnig personal)	kommun	största delen av kommunens service
kommun	privat	kommun	köptjänster ss specialtjänster inom specialsjukvården och köp av grundskoletjänster från ersättande skolor
kommun	privat	kommunal subvention, använd- darkostn.	service producerad med rätt av koncession, exempel offentlig trafik av privat trafikidkare
kommun och privat	privat	privat o. kommun o. ev. i formen köptjänst- förbindelse	kollektivs, frivilliga organisationers tjänster, ex privata dagisar
privat	privat	privat	privat service producerad enligt affärsverksamhets- principer

(Granlund 1989:10—12).

Inom social- och hälsovårdssektorn finns det en hel mängd organisationer. Dessa organisationer hade år 1985 11 300 personer anställda. Många av organisationerna är halvoffentliga till sin karaktär i meningen att de ofta till största delen finansieras med offentliga medel, att den offentliga sektorn beslutar om dessa organisationers service skall anlitas samt i meningen att den bevakar nivån på tjänsternas kvalitet.

Fördelningen mellan dessa organisationers inkomster (1985) kan delvis beskriva de åtminstone ursprungligen frivilliga organisationernas betydelse i den offentliga serviceproduktionen.

statsbidrag	8.3 (%)
kommunala bidrag	0.4
ersättningar enligt statsandelslagen för social- o. hälsa	17.5
penningautomatmedel	9.9
egen insamling av medel	11.5
övriga inkomster	52.4
	100.0

(Strandström 1989:26).

Stöd till frivillig verksamhet avser i detta inlägg »stöd till frivillig verksamhet inom föreningar eller invånargrupper för att främja alter-

nativ eller komplettering till kommunernas egen service» som det formuleras i den enkät som ligger till grund för iakttagelserna om inställningar till privatisering.

3 PRIVATISERINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR

3.1 Att granska privatisering i samband med frikommunexperimentet

I och med frikommunexperimentet har kommunerna kommit i en ny situation. Man ställs därför inför frågan om frikommunexperimentet erbjuder nya möjligheter för privatiseringen eller om ramen för privatisering nu på något sätt skiljer sig från den tidigare situationen. Alternativt borde man alltså kanske fråga sig om privatiseringen alls är något som blir mer aktuellt särskilt i samband med frikommunexperimentet.

I riksdagsdebatten inför frikommunlagen dök privatiseringsfrågan rätt ofta upp och då med synnerligen varierande tonvikt. Att verksamheter sköts inom ramen för aktiebolag, andelsslag och samfund och därigenom faller utanför den »normala» demokratiska kontrollen var något man borde ha fäst uppmärksamhet vid i

samband med frikommunexperimentet, var socialdemokraternas hållning. Centern såg inte att de verksamheter som exempelvis sköts inom ramen för kommunala aktiebolag utgör något problem — det står kommunerna fritt att inrätta och upplösa dessa bolag. Detta var ingen fråga som man inom ramen för frikommunexperimentet bör gå in på, ansåg man alltså från centerhåll. Samlingspartiet såg möjligheten att prova ut olika förvaltningslösningar som en rikedom så länge det finns möjligheter att flexibelt utnyttja privata tjänster som köptjänster eller ordna kommunala verksamheter inom ramen för kommunala aktiebolag. — Alla ville alltså inte förankra privatiseringen till frikommunexperimentet lika stadigt.

Frikommunarbeitsgruppen hade ej heller för avsikt att privatiseringsmöjligheterna i kommunerna skulle utredas i samband med frikommunexperimentet. Arbetsgruppen främhöll enbart att de frivilliga organisationernas arbete även i fortsättningen skall stödas så att resurser riktas till sådana uppgiftsområden där kommunerna själva inte kan bemöta servicebehoven.

3.1.1 *Det juridiska utgångsläget*

Kommunerna sköter sina uppgifter inom ramen för sin allmänna och sin speciella kompetens. Den privatisering som sker på den kommunala nivån sker följaktligen också inom de ramar som den allmänna respektive den speciella kompetensen skapar. Inom sin allmänna kompetens har kommunerna möjligheter att avgöra på vilket sätt en bestämd uppgift skall utföras — all verksamhet som faller innanför den allmänna kompetensen kan därför i princip föras utanför den kommunala förvaltningsapparaten. Den allmänna kompetensen ger på så sätt kommunen möjlighet att grunda och äga aktier i bolag samt bevilja företag understöd, lån och garantier. Trafiken, vatten-, el-, och gasförsörjningen räknas av tradition ankomma på kommunerna — verksamheter som kommunerna kan sköta exempelvis genom aktiebolag inom ramen för sin allmänna kompetens.

Kommunens speciella kompetens består dels av uppgifter som innebär offentlig maktutövning, dels av uppgifter som genom speciallag ankommer på ett kommunalt organ eller en kommunal tjänsteinnehavare. Uppgifterna som innebär offentlig maktutövning kan föras över i privat regi enbart i stöd av befullmäktigande i lag, medan de privata alternativen gäl-

lande uppgifterna utan offentligt maktutövande är beroende av vad i frågavarande speciallag stadgar. — Kommunerna kan alltså överföra uppgifter till privata företag och samfund inom de ramar som lagstiftningen tillåter. Förvaltning kan inte föras över i privat regi (Sauvonsaari 1989: 17—21).

Tyngdpunkten i omorganiseringarna genom frikommunexperimentet har legat förvaltningen. Ordlandet av själva verksamheterna har på sätt och vis kommit i bakgrunden eller skjutits på framtiden. Nytt rum för privatisering ger frikommunlagstiftningen egentligen enbart inom ramen för avvikeliselagen (592/88) — närmare bestämt genom frikommunernas rätt att genom ansökan anhålla om att få »avvika från ett stadgande eller en bestämmelse som gäller det sätt på vilket kommunernas förvaltning eller verksamhet skall ordnas» (6 §). Denna kanal är ju heller på inga vis direkt — ansökningarna förutsätter ju beredning, beslut om vidtagande av åtgärd innan och om överhuvudtaget den föreslagna ändringen kan genomföras. Det verkar alltså som om man åtminstone juridiskt sett måste betrakta privatiseringen utgående från ett läge som mer eller mindre är »oberoende» av frikommunlagstiftningen.

En annan sak är ju att man basunerat ut att frikommunexperimentets stöttepelare är fördomsfrihet i kommunerna — förmåga till nytänkande är vägen till ett lyckat experiment. Att friskt utnyttja de möjligheter till privata alternativ som alltså från tidigare står till buds måste väl rimligtvis kunna ses som ett uttryck för den fördomsfrihet som så många gånger efterlysts i diskussionen om frikommunerna. Man får ma o än så länge nöja sig med att koppla samman privatiseringen och frikommunexperimentet enbart med hjälp av denna fördomsfrihet.

4 PRIVATISERINGENS UPPKOMST — ETT FÖRSÖK TILL TEORETISK RAM

4.1 Orsaker till privatisering

Privatiseringen uppstår antagligen inte av sig själv, utan den måste förankras till en situation. Uppkomsten av privatisering har uttryckts som att »förändringar i verkligheten tvingar en att fundera över privatisering» (Ylönen enl. Harisalo 1986). Privatiseringen kan alltså inte kopplas loss från förändringar som sker i verkligheten. Det är därför möjligt, som det verkar, menar Harisalo, att man kan tolka privatisering-

en som en följd av samverkan mellan olika faktorer och omständigheter och kommer till efter en genomgång av litteraturen att privatiseringen kan betraktas utgående från sex olika faktorer, vilka alltså kan ses ge upphov till privatisering.

1. *Misstro mot den offentliga sektorn.* Det förekommer missnöje med de tjänster som den offentliga sektorn producerar. De förenhetliga tjänsterna tillfredsställer inte de behov som man har ute i kommunerna. Man kan alltså formulera det som att kommunerna har problem med sin serviceapparat.

2. *Nya problem.* Problemen i samhället har förändrat sig och det har uppkommit nya problem. Detta har inverkat på kraven att serviceproduktionen skall privatiseras.

3. *Fortgående byråkratisering.* Konkret beskrivs byråkratiseringen som ökad offentlig makt, som reglering som tilltar vartefter och som medborgaranas beroende av den offentliga förvaltningen. Byråkratiseringen innebär någon form av konflikt mellan det offentliga och det privata i o m att byråkratiseringen ses göra intrång på det privata.

4. *Försvagad ekonomi.* Den offentliga sektorn kan inte byggas ut ytterligare p g a försvagad ekonomi och den offentliga förvaltningen tvingas se sig om efter alternativ.

5. *Nya teorier om ekonomin och sociala förhållanden.* Nya teorier har fört med sig nya synsätt på vår tids problem, exemplifierat genom de vindar som blåst i o m nyhögern.

6. *Exempel av regeringars åtgärder.* Att privatiseringen tar fart ses också bero på att det tas exempel av regeringars åtgärder, och då särskilt av Englands och USA:s.

Privatiseringen kan man alltså se som ett resultat av ovanstående sex faktorer eller omständigheter. Omformulerat, förenklat och uttryckligen gällande kommunerna skulle man enligt ovanstående kunna förvänta sig att privatisering är något som kan utgå ur

a) de problem som kommunerna har att bemöta kraven på service — konkretiserat med hela serviceapparaten och med serviceutbudet

b) förändringar i kommunerna som för med sig problem som skulle kräva att kommunerna tänker om. Dessa förändringar eller snarare nya problem har utgjort ett av huvudargumenten till att kommunernas verksamhet måste bli effektivare. Att åldringarna som ytterst vårdkrävande grupper ökar drastiskt är ett uttryck för förändringar som kan vara synnerligen besvärli-

ga för kommunerna att hantera (jämför diskussion enligt von Otter och Saltman, 1990: 5—7).

c) kommunernas bundenhet till den statliga byråkratin. Decentralisering och schablonisering föreslogs vara nyckelbegrepp i förnyelsen av den offentliga sektorn — dessa båda nyckelbegrepp handlar uttryckligen om kommunernas förhållande till staten och om det statliga regelverket som tyglar kommunerna. Att ge kommunerna ökade möjligheter att styra sin verksamhet och bestämma över användningen av statsbidragen är att lossa på de statliga banden.

d) kommuners problem med ekonomin.

Privatiseringen utgångspunkter, så som jag försökt översätta dem ur den mer allmänt samhälleligt hållna genomgången av orsaker, är alltså synnerligen problemorienterade. Det mer direkta syftet med detta inlägg är därför att försöka analysera privatiseringens samband med problem av ovanstående slag. Det handlar med andra ord om att analysera kommun- och stadsdirektörernas inställningar till köptjänster och stöd till frivilliga verksamheter i särskilt i förhållande till de problemuppfattningar de har gällande sin kommun eller stad.

Orsaker till privatisering är ingalunda det samma som inställning till privatisering. Privatiseringen tycks i alla fall vara den lösning som oftare och oftare serveras på de problem som man har inom den offentliga sektorn. Att ha utgångspunkten att inställningarna till privatisering är positiva där man upplever problemen som stora verkar därför rätt befogat.

4.2 Förklarande faktorer?

I den enkät som gick ut till samtliga av Finlands kommun- och stadsdirektörer våren 1990 med 444 tillfrågade (Åland står utanför undersökningen) av vilka drygt 85% svarade Ingick det fem frågeheter som tog fasta på kommundirektörernas uppfattningar om problemen i sin kommun. Frågorna delades in enligt grupperna politiska förhållanden, förvaltningsförhållanden, ekonomiska förhållanden, lokala förhållanden och förhållandena till staten. Dessa problemhelheter resulterade i sju problemfaktor (se närmare redovisning av utförd faktoranalys i »Situation, tolkning och handling — ett försök till empiriska iakttagelser kring rationalitet i finländsk frikommunpolitik» av Krister Ståhlberg — paper framlagt vid IX nordisk statsvetarkongress i Reykjavik i augusti 1990).

De sju problemfaktorerna (enligt samma benämningar som Ståhlberg) är

stat-kommunfaktorn som står för kommundirektörer som anser att de statliga bojorna utgör ett problem i kommunen (indikatorerna normer, standarder etc får höga faktorladdningar),

ekonomifaktorn som samlar upp de kommundirektörer som uppfattar ekonomin i kommunen som problematisk

socio-demografifaktorn som innehåller de kommuner där ledningen anser att det är ålderstruktur, ändringar i invånarantal och bostättningsmönster samt en ensidig näringsstruktur som utgör problem,

5 INSTÄLLNINGAR TILL KÖPTJÄNSTER OCH FRIVILLIG VERKSAMHET

5.1 Hur kommundirektörerna svarat

Kommun- och stadsdirektörerna tillfrågades genom enkäten huruvida de ansåg att köptjänster och stöd till frivillig verksamhet sänker kommunens kostnader, höjer tjänsternas kvalitet, ökar kostnadsmedveten i övrig verksamhet i kommunerna (för köptjänsterna) och ökar invånarnas tillfredsställelse genom ökad valfrihet (för stöd till frivillig verksamhet). (Se bilaga).

Kommundirektörernas svar på privatiseringsfrågorna fördelade sig enligt följande:

%	ja, betydligt	i någon mån	nej	vet ej	
köptjänster					
sänkta kostnader	9.4	69.0	15.2	6.4	100
höjer kvalitet	20.1	50.8	8.5	20.7	100
kostnadsmedvetenhet	11.0	65.5	15.9	7.6	100
stöd till verksamhet					
sänker kostnader	10.7	55.9	26.4	7.0	100
höjer kvalitet	19.1	53.2	9.7	18.1	100
ökar tillfredsst.	3.3	60.1	28.9	7.6	100

utbudskravfaktorn som står för de kommuner där man uppfattar att förvaltningsorganisationen och de krav som ställs på servicen är problematiska. Den kommunala ledningen upplever sig ha problem med både dem som producerar servicen och med dem som kräver service.

förvaltningsprocessfaktorn som fångar upp kommunerna där man anser att det finns övrigt att önska gällande samordning av verksamheter, långsiktig planering och anpassning till aktuella problem,

den politiska styrningsfaktorn som samlar upp uppfattningar att politikerna saknar förmåga att uppställa klara mål för verksamheter och prioritera delar av verksamheter,

områdeskonfliktfaktorn som är ett uttryck för kommuner med interna konflikter som utgår ur skilda områden i kommunerna.

Många av problemfaktorerna som sällats fram ur enkätens problemfrågor påminner till sitt innehåll långt om de omständigheter som framförts som någon form av utgångspunkter för privatiseringen (a,b,c,d) — det verkar alltså meningsfullt att utröna om det finns något samband mellan dessa faktorer och kommundirektörernas inställningar till privatisering.

Största andelen kommundirektörer har alltså ansett att köptjänsterna och stöd till frivilliga verksamheter i **någon mån** är positiva för kommunen. Klart tveksammast har den kommunala ledningen varit gällande kvalitetsaspekterna: man har alltså haft svårt att ta ställning till om köptjänster och stöd till frivillig verksamhet höjer tjänsternas kvalitet.

Hur förhåller man sig till köptjänsterna och stöd till frivillig verksamhet om man tar fasta på den indelning av kommunerna som frikommunförsöket åtminstone »på ytan» ger upphov till? Det finska frikommunförsöket kan studeras enligt indelningen frikommuner, förvaltningsförsökskommuner och övriga kommuner. Därutöver har vi våra analyser ytterligare skilt åt de stora frikommunerna (b.la huvudstadsregionens städer enligt kriteriet invånarantalet större än 90 000).

Variabelmedelvärdena får tjäna som mått på inställningarna i nämnda grupper. Att kommundirektörerna ansett att dimensionerna på köptjänsterna och stöd till frivilliga verksamheter inverkar betydligt har kodats med en tvåa, i någon mån med en etta, nej med en nolla och vet ej med en åtta. De kommundirektörers svar som kodats som vet ej har jag behandlat som nekan-

de svar — vet ej svaren har omdefinierats som nollor. Denna operation förvarar jag med att höga värden i grupperna (frikommuner etc) indikerar att kommundirektörerna i stor utsträckning ansett att köptjänsterna och stöd till frivilliga verksamheter faktiskt har nämnda betydelser för de kommunala verksamheterna. Jag tänker mig m a o också att man i de positiva svaren (betydligt, i någon mån) kan skönja de presumtiva pådrivarna till privatisering i kommunerna — jag ser att det är rimligt att tänka sig att en kommundirektör som har klart negativ inställning eller inte har en åsikt sannolikt inte i sin kommun kommer att introducera eller bygga ut alternativen köptjänster och stöd till frivillig verksamhet. Summeringen kan alltså tjäna till att komma åt presumtiv aktivitet i kommunerna.

Kommundirektörernas svar på privatiseringsfrågorna fick följande medelvärden i de stora frikommunerna (SFK), frikommunerna (FK), förvaltningsförsökskommunerna (FFK) och de övriga kommunerna (ÖK):

	SFK	FK	FFK	ÖK
köptjänsterna				
sänker kostnader	0.800	0.929	1.006	1.008
höjer kvalitet	0.400	0.738	0.669	0.678
kostnadsmedvetenhet	0.600	1.073	0.974	0.953
stöd till verksamhet				
sänker kostnader	1.200	1.150	1.071	1.087
höjer kvalitet	0.400	0.725	0.700	0.772
ökar tillfredst.	1.200	1.125	1.183	1.193

I förvaltningsförsökskommunerna och i de vanliga kommunerna har man i större utsträckning än frikommunerna varit av meningen att utnyttjande av köptjänster sänker kostnader medan förhållandet är det motsatta gällande kostnaderna för verksamhetsstöden — för de frivilliga verksamheternas del är det frikommunernas direktörer som oftare anser att man kan sänka kostnader på »alternativa sätt».

Att man genom att köpa tjänster och stöda frivilliga verksamheter skulle höja tjänsternas kvalitet har man i de stora frikommunerna trott mindre på än i de andra kommungrupperna. Gällande kostnadsmedvetenheten avviker de stora frikommunerna — man har inom denna grupp i mindre utsträckning ansett att kostnadsmedvetenheten i andra verksamheter kan ökas genom att köpa tjänster. Det samma gällde för sänkta kostnader. I de stora frikommunerna an-

ser man däremot oftare att tillfredsställelse och valfriheten faktiskt ökar om man ger rum för frivillig verksamhet genom att stöda den ekonomiskt. — Antydningar till poler framträder enligt ovanstående — antingen är det mellan de stora frikommunerna och resten av kommunerna som skiljelinjen går, eller mellan frikommunerna och resten. De egentliga frikommunerna verkar alltså bilda en grupp för sig — dock inte så att de alltid skulle vara den grupp som svarat positivast.

5.2 Vad förklarar kommundirektörernas Inställningar?

För att utreda om ovanrefererade problemfaktorer kan förklara kommundirektörernas inställning till privatisering har jag utfört en rad stegvisa regressionsanalyser. Som oberoende variabler har jag tagit in problemfaktorerna samt ytterligare några mer »objektiva» faktorer — dynamik och komplexitetsfaktorerna.

Till gruppen dynamikfaktorer hör **befolkningsförändringsfaktorn** som består av befolkningsvariabler. Kommuner med stor befolkningsökning och med tendenser till minskad andel pensionärer får höga faktorpoäng. **Strukturförändringsfaktorn** samlar upp kommuner med ändringar i primärsysselsattas, servicesysselsattas andelar och kommuner där socialisternas andel av fullmäktige platserna minskat betydligt. **Koncentrationsfaktorn** fångar upp kommuner där befolkningen koncentrerat sig till tätorter och där arbetslösheten ökat betydligt.

Komplexitetsfaktorerna består av **primärnäringfaktorn** som samlar upp kommuner där andelen sysselsatta inom primärnäringarna är hög, där det finns hög andel pensionärer, liten andel åtminstone mellanstadieutbildade och låg andel sysselsatt inom tillverkning, samt en låg andel socialister i fullmäktige. **Glesbygdsfaktorn** samlar upp kommuner med stor yta, låg andel sysselsatta inom tillverkning och hög andel arbetslösa (se närmare beskrivning i Ståhlberg).

Som beroende variabel användes privatiseringsvariablerna (tre variabler för köptjänsterna och tre för stöd till verksamheter) i tur och ordning i de stegvisa regressionsanalyserna. Kommundirektörernas inställningar till köptjänsterna och stöd till frivillig verksamhet förklaras av faktorerna enligt följande:

Beroende: Oberoende som invalts (i ordningsföljd)

Köptjänsterna

- a) sänker kommunens kostnader 1) sociodemografifaktorn (2,5%)
2) primärnärfaktor (3,8%)
b) höjer kvalitet 1) primärnärfaktor (3,6%)
c) kostnadsmedvetenhet 1) politiska styrningsfaktorn (2,1 %)

Stöd till frivillig verksamhet

- d) sänker kommunens kostnader 1) strukturförändringsfaktorn (1,5%)
2) ekonomifaktorn (3,1%)
e) höjer kvalitet 1) primärnärfaktor (2,4%)
f) ökar tillfredsställelse ingen faktor invald

(antalet n i regressionsanalyserna a—f: 302, 302, 301, 277, 277, 279, 298, 276)

Som följande steg har jag slagit samman privatiseringsvariablerna till två variabler och följaktligen behandlat dimensionerna som likvärdiga aspekter. Köptjänstvariablerna sammanslagna kallar jag privatisering 1 och variablerna för stöd till frivilliga verksamheter för privatisering 2. Även för de två nya privatiseringsvariablerna utfördes stegvisa regressionsanalyser. Privatiseringen mera grovt uttryckt förklaras av faktorerna enligt följande:

Beroende: Oberoende som invalts (i ordningsföljd)

- Privatisering 1 1) primärnärfaktor (2,9%)
Privatisering 2 ingen faktor invald

(antalet n i regressionsanalyserna 298, 276).

Regressionskoefficienterna i samtliga regressionsanalyser var positiva. Förklaringsgraden var som synes genomgående ytterst låg både då privatiseringsvariablerna behandlades skilt för sig och sammanslagna. Det gäller m a o att söka sig bättre förklaringar på annat håll.

Att inställningar till kostnadsminskning genom att utnyttja köptjänster förklaras av att man upplever sig ha problem med åldersstruktur, ensidig näringsstruktur, förändringar i invånarantal och bosättningsmönster är ingalunda orimligt — allt har att göra med aspekter som lätt blir dyra för kommunen. Äldringar är vårdkrävande, inflyttning kan föra med sig skolbyggen, ensidig näringsstruktur kan innebära konkurser osv. Att inställningarna till privatisering också överlag har att göra med om det är

fråga om är en typisk jordbrukskommun eller inte ter sig inte obegripligt. Denna förklaring fångar eventuellt såväl en utbuds- som en politisk dimension av privatiseringen i den mån faktorn alls kan anses förklara privatiseringsinställningar. De små jordbrukskommunerna är centerpartidominerade i Finland. Likaså kan en hög andel pensionärer i kommunerna tänkas vara ett uttryck för privatiseringens utbudsdimension.

Intressant att notera är att det är primärnärfaktor som förklarar inställningarna gällande kvalitetshöjningar genom privatisering. Förklaringsgraden för dessa variabler är dessutom i sammanhanget förhållandevis hög. Är det möjligen så att den politiska skiljelinjen vänster — höger kanske också är ett uttryck för diskussionen om kvantitet-kvalitet — exemplifierat med skolsystemet med vänsterpartierna som klarare försvarare av grundskolan som skall producera lika god eller likadan undervisning för alla och partierna högerut som framhåller värdet av valfrihet eller exempelvis skolor för specialbegåvade.

Att inställningar till kostnadsmedvetenhet förklaras av den politiska styrningsfaktorn kan just ha att göra med ledningens irritation över en linjelöshet i politikernivåns agerande som kan bli dyr för kommunen. Att utnyttja köptjänster kan kanske vara ett uttryck för att bättre veta vad man betalar för.

Att ekonomifaktorn förklarar inställningar till möjligheten att sänka kostnader genom stöd till frivilliga verksamheter är heller inte så konstigt — att stöda verksamheter är att hålla liv i verksamheter som kanske bemöter ett servicekrav som annars eventuellt småningom skulle riktas mot kommunen. Det behövs naturligtvis inte handla om att »komma lättare undan». Denna ekonomifaktor låg nära invalsgården (4) i den stegvisa regressionsanalysen för privatisering 2 för vilken alltså ingen faktor invaldes som oberoende variabel.

Sammanfattningsvis kan man säga att det åtminstone inte är problemuppfattningarna halvvägs operationaliserade ur privatiseringens orsaker på »bredare samhällelig nivå» som förklarar kommundirektörernas inställningar till privatiseringens orsaker. Det verkar alltså som om problemfaktorerna i regressionsanalysen fått vika undan för de faktorer som beskriver den objektiva verkligheten. Annorlunda uttryckt verkar privatiseringen inte vara problemorienterad i de avseenden som fångas upp av problemfaktorerna.

6 NÅGRA AVSLUTANDE ORD

Privatiseringsinställningarna var inte problembestämda som alltså var någon form av utgångspunkt i detta inlägg. Förklaringarna till privatiseringsinställningarna borde alltså sökas någon annanstans. En gissning är att det rätt långt är färgen på kommundirektörens partibok som bestämmer inställningen till privatisering. Alltså att privatiseringsinställningarna trots allt kanske är mer subjektivt bestämda än det inledningsvis antogs. I den grad de objektiva faktorerna förmått förklara privatiseringsinställningarna har det också varit fråga om kommuner där andelen socialister minskat kraftigt eller där andelen är låg.

Än frikommunexperimentet. Låt mig granska försöket enligt de dimensioner som anförts på privatisering. Om privatisering betyder att man minskar ner på antalet statliga normer och samtidigt ger kommunerna rätt att styra sin verksamhet kan man hävda att frikommunförsöket innebär ett steg mot privatisering — snarare ändå på åtgärder som kopplats och kommit att få stor betydelse för frikommunexperimentet utan att ha blivit en egentlig del av det (normgallringsprojektet). Innebär privatisering att det privata ges verksamhetsförutsättningar och påverkningsmöjligheter kan man för verksamhetsdelen hävda att frikommunexperimentet än så länge inte är någon väg till privatisering, medan frikommunexperimentet förverkligat enligt sina målsättningar nog kan enligt »det privata» påverkningsdimension utgöra ett steg mot privatisering. — Och om indragande av offentligt stöd till privat sektor är privatisering är detta inlägg ute i ogjort ärende.

I frikommunerna och särskilt i de stora frikommunerna hade man också delvis avvikande profiler gällande inställningarna till privatisering. I denna mening kan man alltså försiktigt hävda att man i frikommunerna är beredd att förverkliga målsättningen »effektivt resurssutnyttjande» med särskilt den frivilliga verksamheten. Alternativverksamheten har alltså fallit i den bästa jorden i frikommunerna. Man kan eventuellt ta sig friheten att översätta detta med att nytänkande präglar frikommunernas ledning mer än övriga kommuners!

LITTERATUR

- Granlund M. Käsitteitä ja määrällisiä tietoja. *Kunnan ja yksityisen yhteistyö ja työnjako palvelutuotannossa*. Finlands Stadsförbund i ser. Kunta uudistuu. 1989.
- Harisalo R. Privatisointi ja sen ulottuvuudet. *Kunnallistieteiden aikakauskirja* 1986:2. 1986.
- Lundqvist L. J. Explaining Privatization: Notes Towards a Predictive Theory. *Scandinavian Political Studies*, Vol 12, No 2. 1989.
- Otter von C.—Saltman R. *Valfrihet som styrmedel*. Arbetslivscentrum. Stockholm. 1990.
- Samak. Förnya den gemensamma sektorn (dupl.) 1989.
- Salminen A. *Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa*. Yliopistopaino. Helsinki. 1988.
- Sauvonsaari S. Lakisääteisiä edellytyksiä yksityisen ja julkisen yksityisen yhteistyölle. *Kunnan ja yksityisen yhteistyö ja työnjako palvelutuotannossa*. Finlands Stadsförbund. 1989.
- Starr P. The Meaning of Privatization. *Privatization and the Welfare State*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey 1989.
- Ståhlberg K. *Situation, tolkning och handling*. Ett försök till empiriska iakttagelser i finländsk frikommunpolitik. Paper framlagt vid den IX nordiska statsvetarkongressen. Reykjavik augusti 1990.

KÖPTJÄNSTER OCH STÖD TILL FRIVILLIG VERKSAMHET

15. Det har blivit allt vanligare att kommuner köper tjänster av privata företag. Ange om Er kommun köper tjänster (inom vilken sektor, vilka slag av tjänster).

Sektor	Tjänsteslag
_____	_____
_____	_____
_____	_____

16. Det talas om att kommuner kan stöda frivillig verksamhet inom föreningar eller invånargrupper för att främja alternativ eller komplettering till kommunens egen service. Ange om Er kommun stöder sådan frivillig verksamhet (sektor, typ av verksamhet).

Sektor	Typ av verksamhet
_____	_____
_____	_____

17. Om Ni uppgivit att kommunen har erfarenhet av köptjänster och/eller stöd till frivillig verksamhet, hur värderar Ni erfarenheterna?

	Ja, betydligt	Ja, i någon mån	Nej	Vet ej
Köptjänster:				
Sänkar kommunens kostnader	0	0	0	0
Höjer tjänsternas kvalitet	0	0	0	0
Ökar kostnadsmedvetenheten i övrig verksamhet i kommunen	0	0	0	0
Stöd till frivillig verksamhet:				
Sänker kommunens kostnader	0	0	0	0
Höjer tjänsternas kvalitet	0	0	0	0
Ökar invånarnas tillfredsställelse genom ökad valfrihet	0	0	0	0