



Lär av Storbritannien

- Så slipper Sverige bli som Storbritannien

Nima Sanandaji

December 2010

SAMMANFATTNING

Storbritannien och Sverige är två länder som drabbats hårt av den globala finanskrisen. Men förmågan att hantera nedgången har varit mycket olika.

En av de viktigaste anledningarna är att den långsiktiga utvecklingen av de offentliga utgifterna har skiljt sig åt mellan Sverige och Storbritannien. Sverige har haft stabila statsfinanser, medan underskottet och statsskulden skenat iväg i Storbritannien.

Under lång tid har brittiska politiker ökat utgifterna utöver det långsiktigt hållbara. Landet befinner sig därför i en problematisk situation. En central utmaning för den nytilträdde brittiska regeringen är att skära i utgifterna för att få balans i de offentliga finanserna.

Denna rapport studerar den omfattande diskussion som idag sker i Storbritannien kring hur utgifterna kan kontrolleras, genom besparingar och effektiviserar i olika verksamheter.

Där drar man idag lärdom av hur Sverige lyckades balansera ekonomin efter 1990-talskrisen. Men också vi i Sverige kan ha anledning att studera utvecklingen i Storbritannien.

I en kris tvingas länder ofta till smärtsamma nedskärningar även i grundläggande offentlig service. Det är som tur är inte aktuellt i Sverige.

Däremot kan vi studera hur Storbritannien går tillväga för att hitta onödiga kostnader i den offentliga sektorn. Onödiga kostnader är onödiga kostnader, oavsett läget i ekonomin.

Den här rapporten tar upp fyra olika konkreta reformer som diskuteras och håller på att genomföras i Storbritannien. Har de relevans för Sverige? Kan vi förbättra våra offentliga verksamheter genom att dra lärdom av de brittiska exemplen?

BAKGRUND

Finanskrisen har drabbat den svenska och den brittiska ekonomin i jämförbar utsträckning. Under krisåret 2009 krympte ekonomin i båda länderna med cirka fem procent.¹

De offentliga finanserna har dock utvecklats mycket annorlunda. I Sverige uppgick det statliga underskottet bara till en halv procent av BNP 2009 och till strax över två procent 2010. Detta trots att skatterna sänktes under dessa år.

Den brittiska staten har gått med underskott på hela tolv procent av BNP under båda åren. Storbritanniens budgetproblem började dock inte med finanskrisen. Under större delen av 2000-talet uppvisade den brittiska staten signifikanta budgetunderskott.² Storbritannien har inte haft balanserade statsfinanser sedan 2000-talets början.

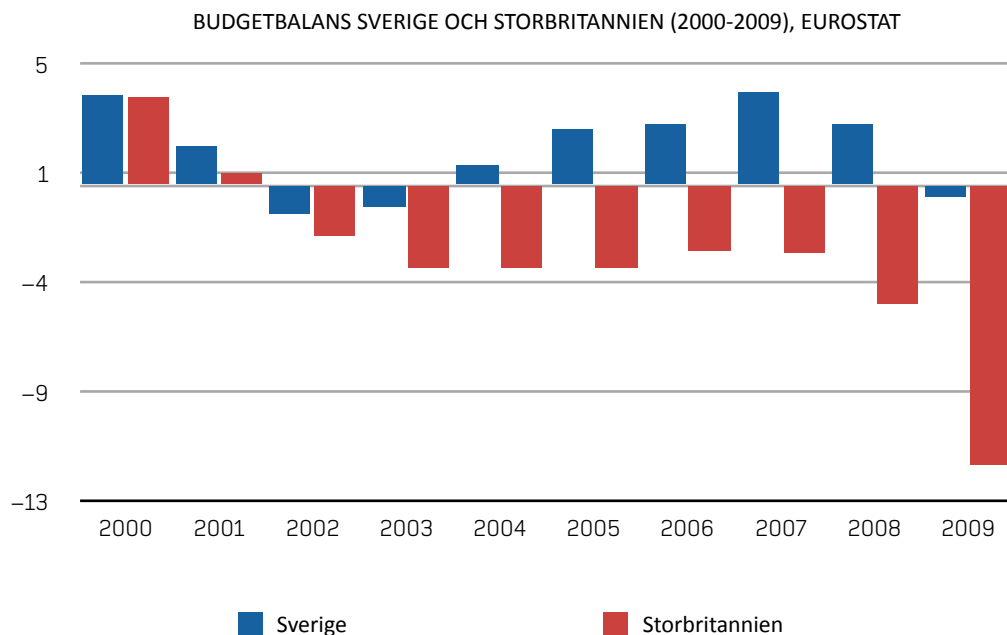
Redan budgetåret 2009/2010 hade Storbritanniens statsskuld vuxit till 1 000 miljarder pund, eller över 70 procent av landets BNP. Två år senare förväntas den ha stigit till nära 90 procent.³

Hur kommer det sig att Storbritannien hamnat i en så djup budgetkris? Den viktigaste anledningen tycks vara de offentliga utgifternas utveckling.

Under de senaste tio åren har de offentliga utgifterna i Storbritannien vuxit från under 35 till nära 46 procent av BNP.⁴ Storbritannien har samtidigt inte finansierat den massiva offentliga expansionen fullt ut. Det betydde att landet stod illa rustat när finanskrisen slog till.

Labour-partiet, som styrt Storbritannien sedan 1997, förlorade stort i årets val. Makten har gått till en ny regering som bildats som koalition mellan de brittiska konservativa och liberalerna.

Att genomföra kraftiga besparingar är en central utmaning för den nya regeringen.⁵ Men hur går man då tillväga? En viktig del i saneringsarbetet är att leta upp onödiga kostnader och statliga verksamheter som kanske egentligen inte behövs. Den här rapporten belyser de åtgärder för att hitta slöseri med skattemedel som kan inspirera till liknande insatser i Sverige.



¹ Europeiska kommissionen (2010).

² Ibid. Underskottet 2008 motsvarade ca fem procent av BNP.

³ Office for National Statistics (2010).

⁴ UK Public Spending database.

⁵ Mark Se exempelvis: The Guardian (2010a).

ÅTGÄRD 1: SAMORDNA UTGIFTSGRANSKNINGEN

I början av juli utannonserade den nye brittiska premiärministern David Cameron bildandet av en grupp med mandat att förändra den offentliga ekonomin.

Gruppen, som har det talande namnet "Efficiency and Reform Group", ska arbeta för effektiviseringar och besparingar inom skattefinansierade verksamheter. Arbetet ska ske i samarbete med olika myndigheter.

Francis Maude, som leder motsvarigheten till statsrådsberedningen i Storbritannien, har förklarat att Efficiency and Reform Group ska verka för en "smal men stark kärna som kan driva ned kostnaden för staten, och därmed så gott som vi kan skydda de viktiga grundläggande tjänster som våra medborgare behöver"⁶.

I gruppen har experter samlats som tillsammans har en bred förståelse för den offentliga sektorns arbete, alltifrån projektledning till utformning av reformer. Den styrelse som ska överse arbetet inkluderar inte bara framträdande personer från politiken, utan också från näringslivet.

Den myndighet som Maude leder har därför publicerat en plan för strukturella reformer. I planen framträder myndighetens prioriteter, med väldefinierade målsättningar som kan granskas för att bedöma hur väl verksamheten sköts. Framöver förväntas även andra myndigheter lansera planer för strukturella reformer.⁷

Är reformen intressant i svensk kontext?

Det finns alltid skäl att verka för effektivisering inom den offentliga sektorn. Inte minst om det sker genom att tydliga målsättningar sätts upp för offentlig verksamhet, så att både kvalitet och kostnadskontroll smidigt kan bedömas.

I Sverige finns redan Statskontoret samt Ekonomistyrningsverket, vilka båda har ansvar att följa upp och utvärdera offentlig verksamhet. Därutöver har Riksrevisionen ett brett ansvar för att granska statlig verksamhet. Det finns även insatser för speciell tillsyn, exempelvis Institutet för Arbetsmarknadspolitiska utvärderingar.

Även om tillsyn redan sker finns anledning att liksom i Storbritannien skapa en stark och handlingskraftig grupp för att vitalisera frågan. Inom offentlig verksamhet gäller det att kontinuerligt sträva efter att få ut största möjliga välfärd för varje skattekrona.

Mycket av välfärden produceras inom kommuner och landsting snarare än av statliga myndigheter. Tidigare granskningar av bland annat Skattebetalarnas Förening visar att det finns omfattande möjlighet till att bedriva olika offentliga verksamheter på effektivare sätt, inte minst inom just kommuner och landsting.⁸

Hur kan då verksamheten förbättras? Som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sagt så underlättar öppna jämförelser för bättre hushållning med skattemedel. Öppna jämförelser går ut på att olika verksamheter redovisar sina prestationer och kostnader, så att en jämförelse kan göras mellan det som faktiskt presteras och det som är möjligt att genomföra med tillgängliga resurser.

SKL diskuterar behovet av öppna jämförelser inom vården, men principen kan överföras på alla offentliga verksamheter.⁹ Det kan vara klokt att inspireras av reformen i Storbritannien och tillsätta grupper med mandat att analysera möjligheten att förbättra offentliga verksamheter genom besparingar och effektiviseringar. Detta arbete kan föras på såväl statlig-, som på kommunal- och landstingsnivå. Ett användbart verktyg är öppna jämförelser mellan offentliga verksamheter. Det är viktigt att granskare inte bara agerar revisorer, utan aktivt ifrågasätter olika utgiftsområden för att säkerställa att skattepengarna används på bästa sätt.

⁶ Mark Cabinet Office (2010b).

⁷ Ibid.

⁸ Se exempelvis: Skattebetalarnas Förening (2009)

⁹ SKL (2007)

ÅTGÄRD 2: KRITISKT GRANSKA MYNDIGHETERNAS OPINIONSILDNING

Ett av de första besluten som tagits av den brittiska regeringen var att skära ned i offentlig reklam och marknadsföring. Genom att minska myndigheternas marknadsföring har man kunnat spara en halv miljard brittiska pund.¹⁰

All reklam som myndigheterna vill producera måste nu godkännas av tidigare nämnda Efficiency and Reform Group, som avgör om informationen verkligen är nödvändig att marknadsföra mot allmänheten.¹¹

Är reformen intressant i svensk kontext?

Det kan finnas skäl att också i Sverige begränsa offentlig reklam och marknadsföring. Kostnaden för denna verksamhet är idag omfattande. En offentlig utredning i Sverige har uppskattat att myndigheternas opinionsbildande verksamhet kostar runt en miljard kronor om året.¹²

Delar av myndigheternas opinionsarbete tycks ske utifrån myndigheternas rena egenintresse att marknadsföra sig själva eller locka större offentliga resurser till den egna verksamheten.

SlösO har tidigare diskuterat det orimliga i att myndigheter spenderar skattemedel under Almedalsveckan för att förmå politiker att skjuta till ytterligare skattemedel till dem.¹³

Dessutom präglas den offentliga opinionsbildningen ofta av politiska budskap, vilket även är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv. Staten och dess myndigheter bör inte i ett demokratiskt samhälle försöka styra medborgarnas politiska åsikter.

I oktober 2004 skickade exempelvis Skatteverket ut en svart låda till samhällskunskapslärare på alla gymnasieskolor. Lådan innehöll en 30 minuter lång film och en manual för hur filmen skulle användas.

Tanken var att eleverna efter att ha sett på filmen skulle låtsas vara paneldeltagare i ett TV-program där skatter diskuterades. En karaktär som skulle spelas var "Brookie", en medlem i vänsternätverket "Attac" vars åsikt är att "det är en förmån att betala skatt".

En annan var "Stephanie", en "Fin flicka från ett välbärgat hem som är lat, bekväm och som tycker att skatterna i Sverige är för höga. När det behövs lånar hon pengar av pappa".

Kampanjen, som hade en uppenbar ideologisk slagsida, kostade nära 20 miljoner kronor att genomföra under tre år. Skatteverket själva beskrev det som en "lågbudgetkampanj"¹⁴.

En annan kampanj från Skatteverkets sändes i tv under valåret 2002. Där visas ett samhälle upp där ungdomar inte kan spela fotboll, där vattnet i duschen är brunt och där gatorna är fulla av skräp. Filmen avslutas med budskapet "Eller så betalar man skatt"¹⁵.

Tobias Krantz, tidigare folktopartistisk ledamot av konstitutionsutskottet, har kritiserat filmen skarpt. Han menar att kampanjen i realiteten är ett "försvar för den socialdemokratiska högskattestaten"¹⁶.

¹⁰ Guardian (2010b).

¹¹ Cabinet Office (2010c).

¹² Beräkningen utfördes för år 2006. Finansdepartementet (2007).

¹³ Sanandaji (2010).

¹⁴ Rankka (2005).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Riksdagen (2005).

Det finns föga överraskande även reklam med politisk slagsida som gynnar de borgerliga partiernas perspektiv. Det gäller till exempel en reklamfilm som spelades inför valrörelsen 2010 av Försäkringskassan. Där gavs bilden av att den kritiserade myndigheten omformats till "Nya Försäkringskassan".

Givet att kritiken mot Försäkringskassan sammanhört med kritiken mot regeringen, samt att namnet för tankarna till Moderaternas omvandling till "Nya Moderaterna", är det inte svårt att se ett politiskt motiv bakom reklamfilmen. Det är fel att myndigheter ägnar sig åt politisk opinionsbildning oavsett vilken färg budskapet har. Det blir extra bekymmersamt när verksamheten dessutom medför en kostnad för skattebetalarna.

I Sverige skulle man liksom i Storbritannien kunna skapa ett organ som kritiskt granskar alla förslag på opinionsbildande aktiviteter från myndigheter. Därmed skulle det vara möjligt att hindra förslag som går ut på att forma medborgarnas politiska föreställningar eller att locka mera skattemedel till den egna myndigheten. Enbart reklam och marknadsföring som fyller en viktig samhällsfunktion och kan anses vara del av myndighetens faktiska arbete bör godkännas.

ÅTGÄRD 3: SPARA IN PÅ DYRA KONSULTARVODEN

Den brittiska näringslivsorganisationen Confederation of British Industry menar att den offentliga sektorn i Storbritannien inte bara bör skära ned på reklam, utan också konsultarvoden.

Om båda reformerna genomförs menar organisationen att kan medföra besparingar på tre miljarder pund fram till budgetåret 2015-2016¹⁷.

Förslaget anknyter till en omfattande diskussion som förts i landet de senaste åren. Det har uppmärksamats att offentliga verksamheter ofta hyr in dyra konsulter som inte förmår leverera utlovade tjänster.

Debatten tog fart för fyra år sedan när konsulten David Brooks och den tidigare skatteexperten Richard Brooks publicerade en provocerande bok i ämnet.

Författarna menade där att offentliga verksamheter använde stora summor pengar till managementkonsulter och IT-konsulter, trots att resultatet av satsningarna ofta blev magert¹⁸.

Efficiency and Reform Group instämmer i kritiken. Gruppen vill se en omedelbar frysning av nya konsulttjänster såvida de inte anses vara nödvändiga för myndigheternas funktion. När nya utgifter över 20 000 pund föreslås bör ansvarig minister enligt gruppen vara personligen ansvarig för att godkänna dem¹⁹.

Är reformen intressant i svensk kontext?

I början av 2010 inledde Riksrevisionen ett omfattande arbete med att analysera misslyckade IT-satsningar som skett inom offentlig sektor.

Bengt Andersson på Riksrevisionen har förklarat: "Det finns en slags mytbildning om att många statliga it-projekt blir försenade eller alldeles för dyra. Vi vill veta om det stämmer. Vi ställer frågor kring orsakerna och försöker ta reda på konsekvenserna".

Utredningen har föreslagit att 80 av Sveriges största myndigheter krävs på svar om pågående och avslutade IT-projekt. Riksrevisionen vill veta varför investeringar som tenderar att bli dyrare än väntat och vilka som bär ansvar för detta²⁰.

¹⁷ Confederation of British Industry (2010).

¹⁸ Se exempelvis Craig och Brooks (2006).

¹⁹ Cabinet Office (2010a).

²⁰ IT 24 (2010).

Frågan är mycket relevant att diskutera, eftersom kostnaden för statliga IT-investeringar uppgår till mellan 7-18 miljarder kronor årligen. Enligt vissa beräkningar är dessa investeringar den tredje största kostnaden för myndigheter efter personal och lokaler²¹.

Den relevanta frågan är förstås vad utredningen, som planeras bli publicerad i slutet av 2010, kommer fram till. Finns det en tendens bland svenska myndigheter att spendera för mycket på dyra konsulttjänster?

I så fall finns starka skäl att skära ned på dessa kostnader, alternativt förbättra verksamhetsstyrningen så att IT-satsningarna leder till positiva resultat och medför framtida kostnadsbesparingar och/eller kvalitetshöjningar.

I den mån som det i Sverige liksom i Storbritannien slösas skattemedel på konsulter är det centralt att frågan åtgärdas. Inte minst gäller det IT-investeringar, som utgör en av de största kostnaderna för svenska myndigheter och där satsningar inte tycks ske på ett kostnadseffektivt vis. Konsulter bör inte lyftas fram som syndabockar, men det är viktigt att myndigheter är så kostnadseffektiva som möjligt när de köper tjänster med skattemedel. Det kan vara en god idé att hålla högt uppsatta politiker eller tjänstemän ansvariga för besluten att anställa konsulter, för att fostra större personlig ansvarstagande bland beslutsfattarna.

ÅTGÄRD 4: SAMVERKAN INOM ADMINISTRATIONEN

En av de tidiga frågor som Efficiency and Reform Group lyft fram berör samordning av ekonomi- och personaladministrationen inom olika myndigheter.

Fokus ligger här på att genomföra besparingar genom att minska dubbelarbetet inom administrationen.

Målsättningen är att skapa en enhetlig policy för personaladministration som den offentliga sektorn kan följa, istället för att varje avdelning lägger resurser på att formulera sin egen policy²².

Är reformen intressant i svensk kontext?

I rapporten "Effektivare statlig administration" pekar Ekonomistyrningsverket (ESV) på att det finns stort utrymme att minska de administrativa kostnaderna inom myndigheter.

Ett sätt att skapa större en effektivare administration är enligt ESV att kostnaderna för verksamheten synliggörs och uppmärksammas genom att jämförbara nyckeltal tas fram. Nyckeltalen behövs för att "ge kunskap och referensdata som underlag för en bedömning om det administrativa stödet är effektivt eller inte och för att ta ställning till åtgärder för att effektivisera det."²³

För att konkret minska kostnaderna föreslår ESV större samverkan mellan olika myndigheter inom administrationen. Finland lyfts fram som ett föredöme, då ett mångårigt utvecklingsprogram där syftar till att effektivisera ekonomi- och personaladministrationen genom bland annat samverkanslösningar. I rapporten framförs att samverkan bland svenska myndigheter idag hämmas. Anledningen är att myndigheter inte har tillräckliga incitament att samarbeta och eftersom de har en motvilja att släppa ifrån sig makten över administrationen:

"ESV har under arbetets gång kunnat konstatera att det finns ett betydande utrymme för samverkan kring administrativt stöd mellan myndigheter utan att tydliga formella finansiella eller juridiska hinder uppstår. Inför samverkanslösningar måste dock ett antal olika komplikationer t.ex. av personalpolitisk och arbetsrättslig karaktär hanteras²⁴."

²¹ Riksrevisionen (2010).

²² Personnel Today (2010).

²³ Ekonomistyrningsverket (2006).

²⁴ Ibid.

Incitamenten till samverkan föreslås stärkas genom belöningar, exempelvis uppmuntran och uppmärksammande av initiativ som tas för att effektivisera verksamheter genom samverkan: "Exempel och utvärderingar som visar på vinsterna av samverkan ökar sannolikt motivationen hos de enskilda myndigheterna att ta olika initiativ"²⁵.

I Sverige liksom i Storbritannien finns skäl att se över myndigheternas administration. Med en effektiv administration kan verksamheten fokusera på sina kärnuppgifter snarare än att lägga resurserna på intern byråkrati. Större samverkan mellan myndigheter inom framtagnandet av nyckeltal för öppna jämförelser. Myndigheterna bör studera de öppna jämförelserna som ett led i arbetet med att förbättra och effektivisera verksamheten.

ÅTGÄRD 5: LÄGG NER MYNDIGHETER OCH KVASIMYNDIGHETER

Under Labourregeringen har antalet myndigheter och kvasimyndigheter ökat kraftigt i Storbritannien. En åtgärd som den nya brittiska regeringen förbereder för att spara pengar är att lägga ner en rad myndigheter och kvasimyndigheter ("Quangos", "NDPBs")²⁶.

Är reformen intressant i svensk kontext?

Även i Sverige finns en rad myndigheter som borde kunna läggas ner eller infogas i andra myndigheter. Socialdemokraterna publicerade exempelvis som en del i sitt budgetalternativ en lista på myndigheter som borde läggas ner eller slås samman.

Socialdemokraternas förslag "...gäller polisens 21 länsmyndigheter, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) och Rättsmedicinalverket (RMV), Statens bostadskreditnämnd (BKN) och Boverket, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd samt Riksarkivet och landsarkiven. Därutöver behöver vissa myndigheter inte finnas kvar som självständiga myndigheter – deras uppdrag kan övertas av andra. Det gäller till exempel Nämnden för statligt stöd till trossamfunden (SST), Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar och Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden."²⁷

Socialdemokraterna vill även spara pengar genom att minska myndigheternas lokalkostnader och (som vi föreslår ovan) genom att förbättra samordningen av administrationen mellan myndigheter.

Vi menar att det finns ännu större möjligheter att spara pengar, delvis genom att även se över statliga anslag till icke-statliga organisationer. Samtidigt är Socialdemokraternas lista på myndighetsnedläggningar och sammanslagningar en bra utgångspunkt för diskussionen om prioriteringar i offentlig sektor.

²⁵ Ibid.

²⁶ Cabinet office (2010d)

²⁷ Sahlin, m.fl. (2010)

SLUTSATSER:

Sverige kan vinna mycket på att följa det arbete som Efficiency and Reform Group genomför i Storbritannien. Behovet att få bukt med slöseriet där har satt fart på ett effektiviseringsarbete som vi kan lära av.

Införandet av en eller flera liknande grupper i Sverige, med mandat att förbättra verksamhetsstyrningen i olika offentliga verksamheter, kan vara ett konstruktivt arbetssätt i Sverige.

Liksom i Storbritannien kan man samla experter på offentlig sektor, liksom expertis från näringslivet. Behovet av kritiskt granskande grupper är lika stort i kommuner och landsting som inom statlig verksamhet.

Det finns två anledningar att försöka uppnå förbättringar, trots att de offentliga finanserna redan är under kontroll. För det första finns alltid skäl att verka för större ansvarstagande med skattemedel.

Bättre verksamhetsstyrning kan möjliggöra bättre välfärd för varje skattekrona och/eller reducerat skattetryck.

För det andra är det viktigt att undvika onödig ekonomisk belastning så att vi är bättre förberedda inför en eventuell kommande ekonomisk kris. Det är långt bättre att vara försiktig med att låta utgifterna skena iväg under de goda åren, än att utvidga utgifterna år efter år för att plötsligt behöva skära ned dem när plånboken inte längre räcker till.

I Sverige bör vi därför redan nu verka för större ansvarstagande med skattemedel. Det systematiska arbetet i Storbritannien med att hitta och stoppa onödig statlig konsumtion kan därför vara en inspiration för en liknande insats här.

Som diskuterats i denna rapport kan svensk offentlig verksamhet ha mycket att tjäna på att begränsa offentligfinansierad reklam, slöseri med dyra konsulter, en systematisk översikt av statliga och kvasistatliga organisationer samt att undvika dubbelarbete inom offentlig administration.

Arbetet med få ned kostnaderna inom dessa områden i Storbritannien kan förhoppningsvis stimulera till konstruktiva reformer också i Sverige.

REFERENSER

- Cabinet Office (2010a). "Cabinet Office and Treasury to Join Forces to Drive Out Waste", 2010-05-24.
- Cabinet Office (2010b). "Whitehall shake-up in drive for efficiency", 2010-06-15.
- Cabinet Office (2010c). "Millions saved by Government Marketing and Advertising Freeze", 2010-08-03.
- Cabinet Office (2010d). "Public bodies reform, proposals for change.", 2010-10-14.
- Confederation of British Industry's (2010). "Time for action – Reforming public services and balancing the budget".
- Craig David och Richard Brooks (2006). "Plunering the Public Sector", Constable.
- Europeiska kommissionen (2010). "European Economic Forecast, Spring 2010".
- Ekonomistyrningsverket (2006). "Effektivare statliga Administration".
- Finansdepartementet (2007). "Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter", SOU 2007:107.
- IT 24 (2010). "Statligt it-slöseri under lupp", 2010-03-03.
- Office for National Statistics (2010). "UK Government Debt & Deficit – Deficit 11.4% of GDP", 2010-09-30.
- Personnel Today (2010). "Whitehall HR duplication to be tackled by implementing single policy", 2010-05-24.
- Rankka, Maria (2005). "Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker", Timbro.
- Riksdagen (2005). "Interpellation 2005/06:129 av Tobias Krantz (fp) till statsrådet Sven-Erik Österberg (s)".
- Riksrevisionen (2010). "Fördyrade IT-investeringar", publicerad på myndighetens hemsida 2010-03-15.
- Sahlin, m.fl. (2010). "Motion 2009/10:Fi15, med anledning av prop. 2009/10:100 2010 års ekonomiska vårproposition."
- Sanandaji, Nima (2010). "Dold kostnad"- Myndigheterna mörkar sina kostnader för Almedalsveckan", SlösO.
- Skattebetalarnas Förening (2008). "Välfärdsindex – en kvalitetsjämförelse".
- Skattebetalarnas Förening (2009). "Lär av de goda exemplen".
- SKL (2007). "Strategier för effektivisering".
- The Guardian (2010a). "UK budget deficit 'to surpass Greece's as worst in EU'", 2010-05-05.
- Guardian (2010b). "Coalition government freezes advertising budget", 2010-05-24.
- UK Public Spending databas. "Time Series Chart of UK Public Spending", <http://www.ukpublicspending.co.uk>