

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

RUNO AXELSSON

Den osakliga privatiseringsdebatten

Sedan början av 1980-talet har det förts en intensiv debatt om fördelar och nackdelar med privat respektive offentlig verksamhet i USA och de flesta västeuropeiska länder. Som ett resultat av denna debatt har man också i vissa länder genomfört en långtgående privatisering av olika samhällsfunktioner, t ex kommunikationer, utbildning, sjukvård och social service. I Sverige har debatten under de senaste åren framför allt kommit att inriktas på sjukvården och dess organisation. Tillkomsten av den privata City-Akuten i Stockholm har i detta sammanhang utgjort något av en tändande gnista.

För att tillföra debatten fakta, synpunkter och olika erfarenheter har Landstingsförbundet och Spri (sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut) nyligen sammanställt skrifter med inlägg från politiker, forskare och samhällsdebattörer om fördelar och nackdelar med privat respektive offentlig sjukvård (Landstingsförbundet [1985]; Spri [1985]).

I dessa och andra liknande debattinlägg (se t ex Jönsson [1984]) förespråkar moderata politiker och liberala nationalekonomer en ökad privatisering av sjuk-

vården, med hänvisning till de fria marknadskrafternas välgörande effekter. Man talar i detta sammanhang allmänt om det privata näringslivets effektivitet i motsats till den offentliga sektorns tröghet och byråkrati. Socialdemokratiska politiker försvarar den offentliga sjukvården med argument som huvudsakligen handlar om trygghet och solidaritet för de svaga i samhället, men de bemöter sällan den framförda kritiken mot den offentliga sektorn och dess institutioner. Tvärtom uttalar vissa ledande socialdemokrater t o m att det privata näringslivet förmodligen "ligger före" i olika avseenden, och att den offentliga sektorn kan ha mycket att lära från den privata sidan.

Underligt nog har inga företagsekonomer tagit till orda i denna debatt, trots att det finns en hel del forskningsresultat från den företagsekonomiska organisationsforskningen som borde vara relevanta i sammanhanget. Jag vet inte om tystnaden beror på partipolitiska sympatier, men enligt min mening är frågan om en privatisering av olika samhällsfunktioner alltför allvarlig för att överlåtas enbart till politiker och nationalekonomer! Jag vill därför, med utgångspunkt ifrån den företagsökonomiska forskningen, ta upp och kommentera ett par av de allmänna påståenden som ofta förs fram i den pågående privatiseringsdebatten.

Byråkrati

Ett av de vanligaste argumenten från privatiseringsförespråkarnas sida är att det

RUNO AXELSSON är biträdande sjukhusdirektör vid Medelpads sjukvårdsförvaltning i Sundsvall och adjungerad professor i företagsekonomi vid Uppsala universitet.

finns mycket mera byråkrati inom den offentliga än inom den privata sektorn, och att en ökad privatisering följaktligen skulle minska byråkratin inom sjukvården och i samhället i stort. Detta påstående kan ställas mot en lång rad jämförande studier av organisationsutformning, inom både den privata och den offentliga sektorn, som har genomförts i USA, Japan och de flesta västeuropeiska länder, däribland Sverige, sedan mitten av 1960-talet (se t ex Blau & Schoenherr, [1971]; Pugh & Hickson, [1976]).

Resultaten från dessa studier är tämligen entydiga och visar att de flesta undersökta organisationerna är starkt byråkratiska till sin karaktär. Med detta menas att de har en struktur som kännetecknas av en långtgående specialisering, standardisering, formalisering och centralisering. Detta gäller i lika hög grad både privata och offentliga organisationer. Det finns inte några signifikanta skillnader mellan de olika samhällssektorerna i detta avseende.

Ägarförhållandena verkar alltså inte ha någon betydelse för graden av byråkrati i en organisation. Däremot har organisationens teknologi en viss betydelse i detta sammanhang. En serviceorganisation har t ex en annan typ av byråkrati än en tillverkande organisation. Den avgörande skiljelinjen när det gäller byråkratiska strukturer går emellertid mellan små och stora organisationer. Ju större en organisation är desto mera byråkratiska inslag har den i allmänhet i sin struktur. Detta gäller både för privata storföretag och stora offentliga myndigheter. Om man vill minska byråkratin i samhället ska man alltså slå sönder dessa organisationer till mindre enheter. Vad som krävs är med andra ord en decentralisering, inte en privatisering!

Beslutsfattande

Ett annat vanligt påstående i den pågående privatiseringsdebatten är att det finns ett effektivare beslutsfattande i privata företag än i offentliga myndigheter och institutioner. Det förekommer också en omfattande mytbildning i detta avseende omkring den private företagsledaren.

Detta kan ställas mot en stor undersökning av strategiskt beslutsfattande inom olika typer av organisationer, både privata och offentliga, som nyligen har genomförts i Storbritannien och Sverige, och där jag själv har deltagit (se Astley et al [1982] Axelsson [1982] Hickson et al [1986]).

Dessa studier visar att det finns stora variationer i beslutsfattande mellan olika typer av beslut inom en organisation, men inte så stora skillnader mellan olika typer av organisationer. Det finns vissa genomgående skillnader mellan små och stora organisationer, samt mellan organisationer med olika typer av teknologier. Beslutsprocesserna är t ex snabbare och enklare i små och i tillverkande organisationer än i stora organisationer och serviceorganisationer. Däremot finns det knappast några skillnader i beslutsfattande mellan privata och offentliga organisationer. Framför allt finns det inga skillnader i beslutsfattandets effektivitet mellan dessa typer av organisationer.

De stora variationerna mellan olika typer av beslut inom en organisation hänger huvudsakligen samman med beslutens innehåll. De flesta organisationer har t ex stora svårigheter att hantera beslut som innehåller många kvalitativa bedömningar och där det handlar om att jämka samman många olika intressen. Detta gäller i lika hög grad inom både den privata och den offentliga sektorn. För att öka effektiviteten i sådana beslutsprocesser krävs framför allt en ökad utbildning eller träning i ledarskap och beslutsfattande. En privatisering av organisationen löser knappast dessa svårigheter.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan man konstatera att inget av de undersökta argumenten, som privatiseringsförespråkarna inom sjukvården anför som stöd för sin uppfattning, verkar vara grundat i faktiska förhållanden. Det är med andra ord en osaklig debatt som förs i dessa frågor, huvudsakligen utifrån ideologisk övertygelse eller teoretiska antaganden. Det finns i varje fall inga belägg i den företagsekonomiska organisationsforskningen för de stora skillnader som sägs råda mellan privata

och offentliga organisationer, samt de fördelar som i detta sammanhang tillskrivs det privata näringslivet.

Det finns naturligtvis andra skillnader mellan privata och offentliga organisationer, t ex när det gäller krav på offentlighet och rättssäkerhet. Dessa skillnader, som är till den offentliga sektorns fördel, diskuteras emellertid inte på samma sätt i den pågående privatiseringsdebatten. Det finns naturligtvis också en rad problem som bör rättas till inom den offentliga sektorn och dess organisationer, t ex en bristande service och en negativ kostnadsutveckling. Detta gäller inte minst inom sjukvården. Många av dessa problem återfinns emellertid även inom privata företag. En ökad privatisering skulle därför knappast lösa den offentliga sektorns problem, utan kan tvärtom leda till en försämring, eftersom man samtidigt skulle gå miste om fördelarna i den offentliga verksamheten. Vad som krävs för att förbättra den offentliga sektorns organisationer är istället, som tidigare nämnts, bl a en ökad decentralisering samt en förbättrad utbildning av beslutsfattare.

Den offentliga sektorn kan förvisso ha mycket att lära från det privata näringslivet, men man ska då inte förutsätta att de privata organisationerna ligger före i utvecklingen. Det handlar istället om att få

till stånd ett ökat erfarenhetsutbyte, där privata företag också kan ha mycket att lära från offentliga institutioner. För vad den företagsekonomiska organisationsforskningen framför allt visar är att många problem och svårigheter är likartade, inom både den privata och den offentliga sektorn.

Referenser

- Astley, W.G., Axelsson, R., Butler, R.J., Hickson, D.J. & Wilson, D.C. [1982], "Complexity and Cleavage: Dual Explanations of Strategic Decision-Making". *Journal of Management Studies*, Vol 19.
- Axelsson, R. [1982], "Strategiska beslut och strategiskt beslutsfattande". *Ehrvervsökonomisk Tidskrift*, Vol 46.
- Blau, P.M. & Schoenherr, R. [1971], *The Structure of Organizations*. Basic Books, New York.
- Hickson, D.J., Butler, R.J., Mallory, G.R. & Wilson, D.C. [1986], *Top Decisions*. Basil Blackwell, Oxford (under tryckning).
- Jönsson, B. (red) [1984], *Halso- och sjukvårdsekonomi*. Liber förlag, Stockholm.
- Landstingsförbundet [1985], "Offentlig och privat halso- och sjukvårdskonkurrens eller stimulans". Landstingsförbundet (kongressrapport), Stockholm.
- Pugh, D.S. & Hickson, D.J. [1976], *Organizational Structure in its Context: The Aston Programme*. Saxon House, Westmead, Farnborough.
- Spri [1985], *Privat och offentlig sjukvård: samverkan eller konkurrens?* Spri tryck, Stockholm.