

## KAPITEL 11

### Ägarroll, styrning och ledning inom offentlig verksamhet

*Eva M. Meyerson*

Styrning av offentlig verksamhet diskuteras vanligen utifrån administrativa och ekonomiska utgångspunkter. Den sociala interaktionen mellan människor i ett företag beaktas sällan. I detta kapitel diskuteras hur sociala mekanismer kan samverka med kända ekonomiska styrinstrument och tillsammans öka effektiviteten i offentlig verksamhet.

Två frågor studeras där sociala mekanismer spelar en särskilt stor roll. Den *första* frågan gäller staten som ägare. Effektiviteten i en verksamhet bestäms av kompetensen hos styrelse och ledning. Regler för urval till styrelser och ledningsgrupper skapar olika mönster av sociala relationer. Dessa sociala relationer påverkar styrningen och ledningen av en organisation. Sociologisk forskning bekräftar att hänsyn till sociala relationer och grupp-dynamik är viktiga. I Meyerson (1992) visades exempelvis att en lednings-grupps sammansättning påverkade hur snabbt ett företag kunde ta sig ur en kris. Gruppens sammansättning med avseende på demografiska förhållanden och sociala relationer påverkade gruppens tillgång till information och dess förmåga att fatta beslut.

Utgångspunkten för denna analys är att de nuvarande reglerna för statligt styrda verksamheter inte leder till den bästa sammansättningen av styrelser och ledningsgrupper, vilket i sin tur leder till en sämre förvaltning av statens ägarroll. Förvaltningen av denna kan emellertid förbättras med hjälp av små icke-politiska styrelser som kan ställas till svars för myndigheternas prestation.

Den *andra* frågan som behandlas berör en organisations interna kvalitetskontroll. Den sociala organisationen av en verksamhet i kombination med ekonomiska styrinstrument spelar en viktig roll för den interna kvalitetskontrollen.

I detta kapitel beskrivs erfarenheter från den sociologiska forskningen, vilka sedan appliceras på styrproblem i offentlig verksamhet. I avsnitt 11.1 diskuteras hur förutsättningarna för styrning skiljer sig mellan privata och offentliga organisationer. I avsnitt 11.2 beskrivs hur lagarbete ger möjlighet att förena social kontroll med resultatlön. Sammansättningen av styrelser och ledningsgrupper samt dess betydelse för offentlig verksamhet behandlas i avsnitt 11.3. En tillämpning av sociala faktorer som social kontroll och gruppsammansättning tillsammans med gruppbaserad resultatlön görs i två fallstudier i avsnitt 11.4. Den första gäller decentraliseringen av Riksbankens organisation och den andra privatiseringen av sjukvården, husläkarsystemet.

### **11.1 Förutsättning för styrning av offentlig verksamhet**

Styrningen av en verksamhet avgör dess effektivitet. Organisationer som styr sig själva har i många sammanhang visat sig snabbt förlora prestationsförmågan. Sådana organisationer saknar styrning på grund av självreferensproblemet, d.v.s. svårigheten för en organisation att bedöma sig själv och därmed använda sin egen värdering som referens vid utvärdering.

Två förhållanden kan förklara bristen på effektiv styrning av en verksamhet: (1) svårigheten att finna ett lämpligt oberoende styrorgan, där aktörerna har intresse att övervaka och leda verksamheten, samt (2) bristen på information hos aktörerna, exempelvis patientens otillräckliga information om kvaliteten på den medicinska tjänst som en läkare erbjuder. Även om patienten har frihet att välja doktor har hon inte tillräcklig information för att urskilja en okunnig läkare från en kunnig.

*Skilnader mellan privat och offentligt ägande*

Den offentliga sektorns styrproblem är ofta större än den privata sektorns. Detta beror till en del på att medborgarna inte har tillräcklig information om politikernas handlande. Bristen på information leder till att de inte aktivt följer upp politikernas vallöften och agerande. Politikerna, å sin sida, har svårt att uppfylla alla enskilda medborgares intressen. De måste prioritera mellan olika frågor och olika grupper av medborgare.

I det privata näringslivet har VD och representanter för ägarna lättare att göra prioriteringar, eftersom målen är tydligare och färre. Ägarna har starkare incitament att avsätta sina representanter och sin VD, eller att sälja företaget, om avkastningen är för låg. Även om den privata ägaren har begränsad information om en VDs agerande på förhand, kan denne alltid bytas ut i efterhand om resultaten är otillräckliga.

Bristande ägaransvar förekommer naturligtvis även inom privata företag. Ägare med små aktieinnehav har inte alltid tillräckligt intresse att själva kontrollera företagets skötsel utan säljer sina aktier om de är missnöjda med avkastningen. Ägarmarknaden sätter press på ledningens agerande, eftersom ett ägarbyte kan innebära ett reellt hot för VD att bli avsatt. Den nye ägaren har kanske egna kandidater till VD-posten. Ägarmarknaden innebär därmed också möjligheter till förnyelse av företag. Nya ägare med andra företagsidéer kan komma in på marknaden. För en fungerande ägarmarknad krävs fritt in- och utträde och att information om företagets resultat finns att tillgå.<sup>44</sup>

Offentligt ägd verksamhet saknar dessa direkta styrmekanismer. En aktiv ägarmarknad saknas, där nya ägare kan ta över då de gamla förlorar styrförmågan. Den enskilde medborgarens intresse att hålla sig välinformerad är litet. Ett partis politiska program omfattar en mängd frågor och en väljares röst har ett mycket litet inflytande på utfallet i sin helhet. Därför har

---

<sup>44</sup> I det privata näringslivet finns, förutom en effektiv ägarmarknad, ett viktigt kontrollsystem, nämligen konkursinstitutet. Företag kan läggas ner när en ägare riskerar att förlora sina pengar. Denna möjlighet uppfattas sällan som ett alternativ i den offentliga förvaltningen.

medborgaren ett begränsat incitament att kontrollera att politikerna sköter sig.<sup>45</sup>

Det finns dock ett problem, det så kallade agency-problemet, med ägarstyrning i privata företag. Det råder asymmetri i information mellan chefer och ägare. Ägaren har ofullständig information om chefens karaktär (s.k. adverse selection) och beteenden (s.k. moral hazard). En VD och dennes ledningskolleger har inte självklart intressen som överensstämmer med ägarens. En VD kan ha intresse av att låta företaget växa på ett sätt som inte ger ägaren maximal avkastning men däremot honom själv ett imperium att härska över. Ägaren söker därför undvika ett illojalt beteende från sin VD genom att konstruera ett kontrakt som ger denne motiv att arbeta mot samma mål som ägaren, exempelvis genom att relatera hans kompensation till denna måluppfyllelse.<sup>46</sup>

Enligt Meyerson (1992) behandlas agency-problemet på olika sätt beroende på företagets ägarstruktur. Starka ägare tenderar att etablera ett partnership med VD, vilket bygger på ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande mellan parterna. Så länge detta beroende finns mildras agency-problemet. Ägaren är extremt beroende av VDs information. VD är, å sin sida, beroende av ägarens möjligheter att främja hans karriärmöjligheter och handlingsfrihet, såsom tillgång till finansiellt kapital.

Agency-problemet är framför allt störst i de fall där ägaren/ägarna inte har incitament att kontrollera eller ingå ett partnership med VD. För t.ex. aktieägare med små aktieinnehav är det förenat med alltför höga informa-

---

<sup>45</sup> Dessutom är vinster och kostnader som en följd av politiska beslut inte jämnt fördelade inom befolkningen. De grupper som verkligen påverkas av ett visst beslut har större incitament att agera än genomsnittsmedborgaren. Detta påverkar benägenheten att formera sig i lobbyorganisationer, vilket i sin tur leder till att medborgare i en lobbyorganisation får ett större genomslag än andra (Vickers & Yarrow 1988, Laffont & Tirole 1992).

Risken finns också att tjänstemännen blir en tung lobbygrupp. Politiker ser sin betydelse genom sitt inflytande, vilket ofta leder till att de applåderar tjänstemäns imperiebyggande. Detta gagnar inte alltid medborgarna.

<sup>46</sup> Detta s.k. agency-problem inträffar där ägande och verkställighet är skilda åt. Kontrollproblemet, agency-problemet, är ett allmänt förhärskande problem i alla typer av organisationer och samarbeten (Jensen & Meckling, 1976, s. 309).

tionskostnader att engagera sig i övervakning av ledningen. I en sådan situation kan korrigerig av bristande effektivitet enbart göras i efterhand, i första hand av ägarna, i andra hand av potentiella ägare.

Offentlig verksamhet liknar närmast den situation där många äger en liten post men i fallet med offentlig verksamhet tillkommer att ägaren inte kan sälja. Ägaren kan därför varken påverka direkt eller rösta med fötterna. Därför är agency-problemet särskilt stort i offentlig verksamhet. Att skriva kontrakt mellan medborgare och politiker så att politikernas intressen sammanfaller med väljarnas, eller grupper av väljares, intressen låter sig svårigen göras. När politiker i sin tur delegerar verkställigheten till tjänstemän ökar problemet.

Agency-problemet i offentlig verksamhet härrör från medborgarnas svårigheter att rätt utvärdera politikernas insatser och att politiker inte tar sitt styransvar. Konsekvenserna av asymmetrin i information mellan medborgare och tjänstemän leder till att mål för verksamheten inte formuleras. Formuleras inte klara och entydiga mål är resultaten svåra att värdera rätt (se Catharina Barkmans diskussion i kapitel 9).

Tirole (1992) beskriver konsekvenserna av problemet med informationsasymmetri mellan medborgare och politiker så att en tjänsteman kan välja att utföra ett antal olika arbetsuppgifter. Han kan vara okunnig eller kunnig och han kan välja att inte anstränga sig eller att anstränga sig. Vi kan få ett socialt optimalt utfall genom ett rationellt beslut men vi kan också erhålla ett icke-optimalt utfall av en likaledes rationellt beslutande tjänsteman. Tjänstemännens valmöjligheterna är alltför stora, eftersom de inte kan ställas till svars för sina handlingar om det inte finns klara regler eller mål som styr deras val.

Mot bakgrund av styrproblemen i offentlig verksamhet kan man därför inte heller förvänta sig att insiktsfulla politiker formulerar klara och tydliga mål eller att duktiga tjänstemän med stark integritet löser styrproblemet. En effektivisering av offentlig verksamhet kräver därför att ett starkt konsekvensansvar finns, där risk, verkställighet och tillgång på resurser sammanfaller (se Fölster 1990, s. 47). Den som tar riskerna och därmed får stå till svars måste

också kunna kontrollera de viktigaste parametrarna såsom bemanning och finansiella resurser.

Förslag om effektivisering av offentlig verksamhet bygger till stor del på införandet av resultatstyrning. Detta innebär att verksamheterna övervakas hårdare genom resultatmätningar. Samtidigt får organisationerna betydligt större frihet att utforma sitt arbete för att uppnå bra resultat. En sådan resultatstyrning ställer helt andra, och större, krav på styrelse och ledning än i traditionell offentlig verksamhet. Samtidigt ställs stora krav på övervakning av kvalitet och prestation. I båda dessa avseenden kan organisationen fås att fungera mycket bättre om ett antal sociala faktorer beaktas. Två av dessa sociala faktorer behandlas nedan, social kontroll och grupsammansättning.

## 11.2 Grunden för social kontroll är lagarbete

Social kontroll uppstår när flera än en individ samverkar, såsom i ett samhälle, i en arbetsgrupp eller i en familj.<sup>47</sup> Social kontroll utövas av gruppmedlemmar som har ett starkt intresse av att alla anstränger sig för det gemensamma resultatet. Inom ett arbetslag, som konkurrerar på en marknad, är individernas belöning eller straff avhängigt av allas insatser. Alla individer delar riskerna utan att en tredje part drabbas.<sup>48</sup> Exempel är ett läkarhus eller ett juristhus, där alla är delägare och där alla drabbas om någon i teamet inte anstränger sig tillräckligt.

---

<sup>47</sup> Begreppet social kontroll kommer från USA och har en positiv innebörd. Social kontroll betyder "to master". I franskan däremot har detta begrepp negativ innebörd: att övervaka och att förhindra. Social kontroll är en uppsättning materiella och symboliska resurser som ett samhälle eller en grupp förfogar över för att säkerställa individernas överenskomna beteenden (konformitet) i enlighet med bestämda och sanktionerade regler och principer (Boudon & Bourricaud 1989, s. 331).

<sup>48</sup> Teamproduktion skiljer sig från produktion i hierarkiska system. Det senare kan exemplifieras med företag, där ägare delegerar ansvar och verkställighet till anställda, som inte direkt tar de finansiella riskerna med sina beslut.

Arbetslag kan dock drabbas av det så kallade free rider-problemet.<sup>49</sup> Hur skapar man individuella incitament att arbeta i ett team, när de enskilda insatserna inte är observerbara? I dessa situationer kan en social kontroll byggas in som disciplinerande faktor.

Social kontroll skapas genom att en individs insats och ansträngning påverkar andras välbefinnande, så att dessa har ett intresse av att påverka individen i en viss inriktning. Petersen (1992b) föreslår tre sociala mekanismer som skulle kunna mildra free rider-problemet. De tre distinkta, sociala institutionerna är social belöning, altruistiska preferenser och moraliska förpliktelser. Ett socialt kontrollsystem med social belöning innebär att man blir kompenserad genom att "få vara med i gänget", bli accepterad om man betar sig på ett socialt acceptabelt sätt och bestraffad genom att bli utesluten ur gruppen o.s.v.

Ett kontrollsystem med sociala belöningar bygger på att övervakning av medlemmarna utförs antingen genom en förman, så kallad direkt övervakning, eller ett externt kontrollsystem som exempelvis en marknad. Marknadskontroll innebär att det blir kostsamt för hela gruppen om inte alla presterar maximalt, eftersom konkurrenterna slår ut ett lågpresterande företag. I detta fall kommer gruppmedlemmarna att övervaka varandras ansträngningar.

De övriga sociala övervakningsmekanismerna tillhör en typ av osynlig kontroll. De bygger på egen övervakning och efterlevnad. Altruistiska preferenser bygger på att individens värderingar inriktas inte bara mot den egna välfärden utan också mot andra individers välfärd. Moraliska förpliktelser bygger på moraliska koder och standarder, exempelvis professionella koder. Individen agerar utifrån speciella etiska regler i överensstämmelse med

---

<sup>49</sup> Free rider-problemet är en vanlig benämning på problemet med asymmetri i informationen mellan medlemmar i ett lagarbete.

sin eller gruppens moraliska övertygelse, även om det inte finns negativa, externa sanktioner om hon skulle bryta mot de etiska reglerna.<sup>50</sup>

De två sistnämnda kontrollmetoderna bygger på individers vilja och/eller inneboende tvång att bete sig på ett bestämt sätt, därför att de tillhör ett speciell grupp med en klar och tydlig moralisk kod. Ju starkare och stabilare dessa osynliga sociala kontroller är, desto mer effektiva är de. De är billiga eftersom inga resurser går åt till övervakning utan åttlydnad bygger på frivillighet. (Se Petersen 1992b för en överblick av litteraturen.) Däremot är altruistiska preferenser och moraliska förpliktelser svåra att skapa och inte alltid särskilt stabila över tiden. Walder (1986) visade i sin studie av de kinesiska erfarenheterna under åren 1967–1977 att när de materiella incitamenten övergavs och ersattes av moraliska och politiska incitament blev konsekvenserna ödesdigra. Extremt kalkylerande individer åkte snålskjuts på andra, när sådana möjligheter gavs. Den egna övervakningen av etiska och politiska handlingar fungerade inte av skäl som angivits ovan. I stället fick den politiska skolningen till följd att individer blev extremt kalkylerande och inte visade några förpliktelser mot någon annan än sig själva.<sup>51</sup>

Ömsesidig social kontroll kan skapas där det finns ett yttre ekonomiskt tryck på teamets prestation, exempelvis där en produkt- eller tjänstemarknad

---

<sup>50</sup> Inom nationalekonomin har social kontroll av den första typen erhållit benämningen "peer monitoring" (Arnett & Stiglitz 1991) och "peer pressure" (Kandel & Lazear 1992). Arnett och Stiglitz beskriver peer monitoring som "... an important mechanism for controlling moral hazard" (s. 180) och "Partnership arrangements also encourage monitoring. Peer monitoring is also important in labor markets; workers are often in a better position to monitor their co-workers than are employers, which may be one of the advantages of team production." (s. 180). Vad som är väsentligt i peer pressure-situationen är att det finns asymmetri i information mellan medarbetare men också ett incitament att låta huvudmän få vetskap om lågpresterande och/eller lata medarbetare. Den senare förutsättningen är inte alltid klart uttalad bland nationalekonomer. "An indirect monitoring system will encourage peer monitoring through the creation of interdependence: the dependence of one agent's utility on others' effort" (s. 180). Arbets sociologisk forskning har visat att det inte alltid lönar sig för en medarbetare att avslöja andra medarbetares ansträngningar. Det kan finnas rationella skäl för arbetare att uppträda kollektivt och skydda varandra (Petersen 1992b). Om exempelvis långsammare arbetare rapporteras kan arbetstakten drivas upp, vilket inte behöver ligga i arbetslagets intresse.

<sup>51</sup> Den egna övervakningen, byggd på skam och skuld, bröt sönder förutsättningarna för gruppsolidaritets. Incitamentet byggdes upp så att en individ skulle vinna på att berätta om andra individers handlingar. Den information som spreds blev inte alltid trovärdig, eftersom det fanns ett omvänt problem med asymmetri i informationen. Individer kunde vinna på att smutskasta sina arbetskamrater.



existerar. Denna typ av social kontroll kan upprättas då gruppmedlemmarna delar på en gemensam vinst (kriterium 1). Därutöver krävs, för att en ömsesidig social kontroll skall upprättas, att teammedlemmarna har medel att påverka varandra med (kriterium 2), t.ex. genom möjligheten att skapa skamkänslor och skuld eller avsked och nyrekrytering. Under kulturrevolutionen i Kina tillämpades socialt tryck i stor skala. Social kontroll användes för att skapa skam- och skuldkänslor i akt och mening att framkalla vissa beteenden.<sup>52</sup> I Sovjet använde staten ett mer direkt yttre tryck för att åstadkomma önskade handlingar. Den sovjetiska typen av social kontroll byggde på ett ömsesidigt kontrollsystem och innebar ett ömsesidigt övervakande av ett arbetslags medlemmar. Detta är möjligt i de fall då gruppens medlemmar delar vinsten av det gemensamma arbetet samt effektivt kan rekrytera och avskeda varandra. Ward (1990) beskrev ett sovjetiskt arbetslag, där övervakningen av arbetarna skedde genom att de kompenserades med gruppäckord. Individuell kompensation erhöles genom att grupprestationen delades upp på antalet gruppmedlemmar. Gruppen bestämde själv vilka som fick tillhöra gruppen. Via högpresterande teammedlemmars sociala nätverk erhålls inte bara information om möjliga kandidater utan möjliggörs också att individer kan utverka socialt tryck för ett speciellt önskvärt beteende (se Meyerson 1992, kapitel III, och Eliasson 1992b).<sup>53</sup> Stiglitz (1975) har också föreslagit att högpresterande arbetare tenderar att rekrytera högpresterande arbetare.

Ömsesidig kontroll är lättare att tillämpa än någon annan typ av social kontroll. Skälen är i huvudsak två. Det första är, som nämnts tidigare, att det är svårt att skapa och upprätthålla stabilitet över tiden med osynlig social

---

<sup>52</sup> "Structural conditions cannot explain the normative content of Chinese authority. The Chinese interpreted Leninist-Stalinist mobilization in a distinctive way; they infused factory reward systems with a pervasive moral political content" (Walder 1986 s. 122).

<sup>53</sup> Via det egna sociala nätverket kan teammedlemmar vaska fram individer som de kan lita på. Att tillhöra ett nätverk innebär att om individen inte sköter sina åligganden får detta återverkningar på individens förhållande till sin närmaste omgivning och för de framtida karriärmöjligheterna. [Förtroenderelationer upprättas ofta i detta kontrollsyfte, där kvaliteten på en tjänst eller produkt är svår att bedöma direkt (Kollock 1992).]

kontroll. Det andra är att om den sociala kontrollen blir för stark skapas överkonformitet, det som går under namnet ja-sägare. Om individerna i en grupp är bundna till varandra via starka gemensamma värden, tenderar gruppmedlemmarna att begränsa mottagligheten för information som ifrågasätter gruppen och dess konsensus. Överkonformiteten kan dock vika då ett externt tryck, exempelvis vid kraftiga förluster på en marknad, utlöser kraftigt individuellt missnöje (Gilad, Kaish & Loeb 1987).

### 11.3 Om styrelsesammansättning

En annan social faktor som är minst lika viktig för en grupps funktionssätt är hur gruppen är sammansatt. Sammansättningen av en grupp påverkar dess interna arbetssätt och därmed dess förmåga att hantera förändringar i sin omgivning. Som en lösning på den offentliga sektorns styrproblem diskuterar man ibland möjligheten att professionalisera styrelser eller på annat sätt höja kompetensen hos de övervakande organen. En styrelse eller en generaldirektörs (GDs) kompetens är emellertid avhängig av vem som styr urvalet och sammansättningen av ledningen. Styrproblemet kvarstår så länge det är oklart vem som tillsätter styrelsen.<sup>54</sup>

Kontrollen av rekrytering och sammansättning av både styrelse och ledningsgrupp påverkar gruppens effektivitet. Sammansättningen bestämmer vilken typ av förmåga som gruppen utvecklar.

---

<sup>54</sup> Man bör skilja mellan lagarbete som utförs i styrelser och lagarbete i ledningsgrupper. En styrelse består av individer som är ägare eller representerar ägare i styrfunktionen. En ledningsgrupp representerar ägaren i verkställigheten. Den förra gruppen är ofta arvoderad för en viss begränsad arbetsinsats medan den senare består av anställda på heltid. Styrelse och ledningsgrupp uttrycker delningen av ägande och kontroll.

Att leda en verksamhet, som exempelvis ett offentligt företag, består i huvudsak av två komponenter

1. att kunna fatta beslut
2. att fatta beslut med ett relevant beslutsunderlag.

Den så kallade ledarskapsparadoxen har sina rötter i det svårförenliga att både ha tillgång till och behandla ny information och att kunna fatta beslut. De sociala mekanismer som leder till det första motarbetar det andra (se Meyerson 1992).

En grupp med gemensamma mål, värderingar och erfarenheter kommer snabbare och lättare att fatta beslut. En stark konsensus om hur verkligheten ser ut och fungerar leder till att gruppmedlemmarna kommer överens utan något stort behov av utredningar och förklaringar. En grupp där olikheterna i individernas värderingar och mål är stora har däremot svårare att fatta gemensamma beslut.

Den första gruppen kan sägas vara socialt integrerad medan den andra är differentierad. Karaktäristiskt för den integrerade gruppen är att den tenderar att blockera ny information som hotar gruppens konsensus. Den differentierade gruppen däremot har ingen sådan konsensus att skydda, ny information utgör därmed inget hot. Den integrerade gruppen har lätt att fatta beslut men tenderar att begränsa beslutsunderlaget. Den differentierade gruppen har rik tillgång på ny information men har svårt att komma överens. Meyerson (1992) fann att denna ledarskapsparadox hanteras på olika sätt beroende på vem som äger företaget. Starka ägare (ägare med stora kontrollposter) fördelar arbetet med beslut till en liten grupp bestående av VD och ägare. Svaga ägare (ägare med små aktieinnehav) delegerar all ledning till VD vilket innebär att VD primärt väljer en beslutsför ledningsgrupp.

I forskningslitteraturen hävdas ofta att när man är fri att välja samarbetspartner väljer man ofta efter likhetsprincipen, "attraktion till likhet". Smågruppsforskning har bland annat visat att ju mer lika samarbetspartners

är, desto lättare har de att komma överens. Rogers och Bhowmik (1969) t.ex. hävdar att: "When the source(s) and receiver(s) share common meanings, attitudes, and beliefs, and a mutual code, communication between them is likely to be more effective" (s. 528). Men, som hävdats ovan, att komma överens leder inte alltid till att beslut är grundade på relevant information.

Granovetter (1974) visade att arbetssökande som går utanför den närmaste kontaktkretsen lättare erhöll information om arbete och anställning. Mest effektiva kontakter för att hitta ett arbete var bekanta, som exempelvis föräldrar till klasskamrater och som ingen annan i den närmaste kontaktkretsen hade kontakt med. Sådana kontakter benämns brygglänkar. En bryggkontakt är den enda länken från en grupp, ett kontaktnät eller en sfär till en annan. En individ som tillhör en integrerad grupp har i allmänhet färre brygglänkar än en individ i en differentierad grupp.

På gruppnivå återfinns samma mönster. Ju mer en grupp etablerar starka bindningar mellan medlemmarna, desto mer kommer detta att leda till en formering av täta, slutna grupper med få externa kontakter. Graden av integration påverkar således den externa kontaktstrukturen. Meyerson (1992) visade att i en integrerad grupp med ett externt socialt kontaktnät tenderar gruppmedlemmarnas externa kontakter att vara gemensamma. Dessa kontaktpersoner var dessutom starkt relaterade till varandra. I de differentierade grupperna är medlemmarna knutna till unika kontakter som inte delas av andra gruppmedlemmar. Individens unika kontakter tenderar i sin tur att inte känna till varandra.

I den integrerade gruppen blir dess externa nätverk självförsörjande och mer och mer stängt för utanförstående. Tydliga gränser mellan världen utanför och världen innanför gruppen stakas ut. Dessa typer av nätverk leder till en viss rundgång av information. Rutininformation sprids snabbt, medan ny information har svårt att ta sig igenom de tydliga och rigida gränserna (Freidkin 1980).

Den sociala dynamik som leder till ett sådant relationsmönster orsakas av flera kompletterande faktorer. Granovetter (1973) ger följande förklaringar. Att etablera starka, intensiva kontakter tar tid och ju starkare gruppintegra-

tionen är, desto mer interaktion krävs av medlemmarna och vice versa. Av tidsbrist blir kontakter utanför gruppen åsidosatta. Granovetter hänvisar också till idéer inom kognitiv balansteori som innebär att de som har kontakter utanför gruppen har en tendens att antingen söka integrera dessa i gruppen eller att byta kontakter. Detta förklarar också varför integrerade gruppmedlemmar över tiden alltid kommer att dela externa kontakter och därmed minimera de unika kontakterna. En ledningsmedlems advokat eller finansanalytiker kan ju också bli kollegans.

En sista förklaring till att integration begränsar informationen återfinns inom socialpsykologin, nämligen kognitiv dissonans. Enligt teorin om kognitiv dissonans är individer villiga att konfronteras med information som förstärker redan befintlig verklighetsuppfattning, redan fattade beslut och värderingar. Individer som är kopplade till varandra via starka, intensiva relationer tenderar att skapa beroendeförhållanden till varandra och till sin grupp. Information som stör grunden för gruppens konsensus skapar kognitiv dissonans hos individen och hon kommer att sträva efter att undvika detta genom att blockera sådan information.

Empiriskt visade Gilad, Kaish och Loeb (1987) att företag som presterade dåligt inte ändrade sin strategi förrän VD slutat. Vidare visade forskarna att när den nya och hotande informationen kommer, blockeras den upp till en viss gräns med inte alltför stora individuella kostnader (Gilad m.fl. 1987).

En individ investerar i ett socialt kapital under hela sitt professionella liv och att byta investeringsstrategi är dyrt. Om individerna i den integrerade gruppen t.ex. väljer att överge sin konsensus i en situation med stora förluster, är kostnaderna stora för att etablera en ny typ av nätverk för att få tillgång till ny information.

För att bli rekryterad till en integrerad grupp, exempelvis till en företagsledning eller in i ett partis verkställande utskott, krävs inte bara att individen har investerat i rätt kontakter. Hon får heller inte ha fel kontakter. Detta leder till att individer, ju närmare maktens centrum de kommer, måste vara mycket selektiva vid valet av kontakter. Ryktet om att vara opålitlig

uppstår ofta om hon varit associerad med fel kategori personer. Under den tid som individen gjort sin karriär till ledarposition har således icke-önskvärda kontakter sållats bort. De som "chefen" anser pålitliga kommer även individer med aspirationer på toppositioner att betrakta som pålitliga. Så uppstår genom individens ambition att uppnå inflytande ett nätverk som blir allt snävare. Att senare i topposition återta de bortsorterade relationerna är svårt, eftersom de närmaste medarbetarna betett sig på samma sätt. Ingen har odlat bryggkontakter som når ut till andra nätverkssfärer.

Hur skapas integrerade och differentierade grupper? Likhet eller homogenitet i attribut som ålder, social bakgrund och utbildning brukar vara goda förutsättningar för att integration mellan individer skall äga rum. Homogenitet är således en god förutsättning för integration vilket stöds av både teoretisk och empirisk forskning. (Se Meyerson 1992 för en översikt av forskningen på detta område.) Även storleken på gruppen spelar en roll för graden av integration. Ju fler medlemmar en grupp har, desto större sannolikhet är det att gruppen blir heterogen och därmed differentierad. Ytterst påverkas gruppammansättningen av vem som kontrollerar rekryteringsprocessen.

### ***Mobiliserande och informationseffektiva sociala nätverk***

Olika sociala strukturer med skilda egenskaper uppstår således som en konsekvens av om individen tillhör en integrerad grupp eller ej. Den integrerade gruppens individer kommer att upprätta externa kontakter som förstärker gruppens konsensus. Dessa kontakter kommer sannolikt att överlappa varandra, d.v.s. individerna kommer att ha gemensamma externa kontakter, vilket i sin tur innebär att gruppen har få kontaktnät. Den integrerade gruppens externa kontaktnät, bestående av starka, överlappande kontakter, är effektivt ur mobiliseringssynpunkt. Vill gruppen påverka andra till vissa handlingar eller hindra från vissa är nätverk med dessa egenskaper de mest effektiva.

Mobiliseringseffekten härleds ur de beroendeförhållanden som utvecklas mellan kontaktpersoner. Om en VD i ett företag med spritt ägande vill hindra ett oönskat skifte av kontrollägare, kan han få sin kollega i ett annat företag att handla så att försöket går om intet, t.ex. genom att gå in som köpare. Tjänsten kan betalas vid ett senare tillfälle. Den mest allvarliga, icke önskade effekten av en grupp integration är dess konsekvenser för gruppens tillgång till flera olika nätverkssfärer.

Meyerson (1992) visade t.ex. att den integrerade gruppen, den beslutsföra gruppen, utvecklade sociala kontakter med vilka den kunde påverka sin omgivning för att få handlingsutrymme. Ledningsgruppen sökte kanske hindra nya ägare eller få in nya ägare för att få tillgång till finansiellt kapital. En sådan grupp utvecklade således ett mobiliseringsorienterat externt kontaktnät. Ledningsgruppen i det ägardominerade företaget utvecklade företrädesvis ett informationsorienterat nätverk därför att beslutsförhet hänfördes till en så kallad supra-ledning där den kontrollerande ägaren och VD ingick.

#### *Policy-implikationer för offentlig verksamhet*

Gruppens sammansättning är ett viktigt styrinstrument för att påverka dess kunnande och talang. I Meyerson (1992) visades att en VD i ägardominerade företag föredrog en informationsorienterad grupp, eftersom beslut kunde fattas av VD och huvudägaren. I de spritt ägda företagen valde VD i stället att sätta samman en integrerad grupp och därmed en beslutsför men mindre informationsorienterad grupp. I det förra fallet möjliggörs övervakningen av ledningsgruppen i förväg av ägaren, i det senare fallet övervakas ledningens handlingar i efterhand genom ägarkonkurrens på börsen.

Styrelser är ett viktigt styrinstrument. Styrproblemet kvarstår dock om det är oklart vem som rekryterar medlemmarna. Selektionsprocessen är av betydelse för hur sammansättningen blir. En vanlig selektionsprincip vid val till styrelser är som nämnts attraktion till likhet. I de fall där arbetstagare kan

välja sina egna arbetskamrater skapas också förutsättningar för integrerade arbetsgrupper, eftersom individer tenderar att välja sina "likar".<sup>55</sup>

En samordning av styrelsesammansättningen i ett privatägt företag är definitionsmässigt mer eller mindre omöjlig, eftersom ägare inte koordineras utan bestäms oberoende av varandra. Varje ägare med en tillräckligt stor andel i företaget kommer att representera sig själv i styrelsen eller låta sig representeras av någon annan. I offentligt ägda företag kan styrelsen vara samordnad på ett annat sätt. Man kan i princip tänka sig att riksdagen eller regeringskansliet delegerar till en styrelseordförande att välja resten av styrelsemedlemmarna.

Ledningsgrupper utses vanligen av verkställande direktören. Kontroll över sammansättningen är därmed enklare. Den kunskap som gruppen representerar är *en* individs val.

I offentlig verksamhet finns ingen stark ägare. Man kan därför förvänta sig att många av utnämningarna leder till integrerade ledningsgrupper (verksledning) men differentierade styrelser. Styrelserna är ofta inte ett uttryck för en ägares samordning utan för flera partiers politiska ambitioner. Styrelserna blir därför ofta stora och representativt tillsatta. Eftersom styrelser i dessa konstellationer har svårt att komma överens, riskerar de att bli tungrodda och handlingsförlamade. Av den anledningen har också styrelser frångått mycket av sin beslutanderätt och styrförmåga.

Den integrerade ledningsgruppen kommer att begränsa informationsflödet på två sätt. Inkommande ny information, som stör i gruppen etablerade föreställningar, blockeras och den information som ledningsgruppen har kommer inte att förmedlas till styrelsen. Lojaliteten till den egna gruppen är större än den till styrelsen.

---

<sup>55</sup> Ett specialfall av detta är om den som väljer alla medlemmar också kommer att arbeta i gruppen. I grupper där medlemmarna själva inte väljer varandra, utan någon extern person gör urvalet, kommer principen om selektion till likhet inte vara lika dominerande och sannolikheten för integration minskar. En likartad situation uppstår, när det inte finns någon enhetlig koordinator som sätter samman gruppen utan när många olika aktörer väljer, exempelvis i fallet med styrelser till börsnoterade bolag, där de största ägarna väljer sina egna representanter till styrelsen. Ju fler individer som väljer medlemmar, desto mer heterogen och differentierad kommer gruppen att bli.



Om däremot generaldirektören är tillsatt på politiska meriter, vilket inte automatiskt innebär att han har kompetens för posten, finns risk att ett partnership mellan partipolitikerna och generaldirektören etableras, vilket kommer att lösa upp eventuella lojalitetsband till ledningsgruppen. Politiker får information av generaldirektören i utbyte mot trygg anställning i termer av framtida befordran.

Om regeringskansliet tillsätter generaldirektörer på sådana grunder blir dessa känsliga för politiskt kortsiktiga intressen och särintressen och inte lojala mot vissa av politikernas mål för verksamheten.

Slutsatserna av detta resonemang är:

1. Styrelsen är ett användbart styrinstrument för offentlig verksamhet av flera skäl. En styrelse gör det möjligt att knyta kunniga personer till en verksamhet utan att kräva heltidsengagemang. Styrelsens funktion blir därmed inte att detaljstyra utan att säkerställa att det finns klara och entydiga mål för verksamheten samt att följa upp verksamheten. Ansvaret att styra verksamheten delegeras till identifierbara personer snarare än till anonyma departement.

Styrelser är också användbara för att undvika överkonformitet mellan verksledning och politiker. Politisk kortsiktighet och särintressens inflytande på offentlig verksamhet kan minskas, om den starka kopplingen mellan politiker och ledningsgruppen bryts. Ansvarfördelningen mellan politiker och tjänstemän blir på så vis tydligare.

2. Styrning av offentlig verksamhet bör därför delas upp i en styrnings- och en ledningsfunktion, där styrningen utförs av en självständig styrelse och ledningsgruppen ansvarar för verkställigheten. Likaväl som GD och hans ledningsgrupp ges konsekvensansvar kan styrelsen ställas till svars för sitt arbete. Nedan illustreras detta med organisationen av Sveriges Riksbanks lednings- och styrfunktion.

3. En förutsättning för att styrelsen skall bli handlingskraftig är emellertid att den inte är stor och inte består av medlemmar som representerar politiska partier. Styrelsen skall i stället vara en liten handlingsför grupp. Poängen är att de som blir ansvariga för styrningen blir identifierbara och får konsekvensansvar. Däremot kan ledningsgruppen vara relativt stor för att öka informationstillgången. Ledningsgruppen får med andra ord en mer informationsorienterad funktion.

4. En av styrelsens viktigaste kontrolluppgifter är att tillsätta och avsätta generaldirektör. Sådana och liknande poster skall granskas utifrån kompetensaspekter såsom formella meriter, erfarenheter och omdömen som ledargestalt. Om GD utses av styrelsen och inte av regering eller riksdag minskar problemet med överkonformitet något.

5. Regering eller riksdag utser styrelser men inte nödvändigtvis alla ingående personer. Styrelsesammansättning kan också delegeras till en styrelseordförande som ytterst blir ansvarig för styrelsearbetet.

#### **11.4 Två fallstudier**

De två fallstudierna visar hur en kombination av ekonomisk styrning och social kontroll kan mildra agency-problemet i offentlig verksamhet. Det första fallet illustrerar problemet med politikernas incitament att styra Riksbankens verksamhet på ett effektivt sätt. Den föreslagna ökade självständigheten för Riksbanken och politikernas svårigheter att följa upp prestationen i offentlig verksamhet kan leda till effektivitetsförluster, om den ökade handlingsfriheten inte kompletteras med ett konsekvensansvar.

Det andra fallet som presenteras är problemet att patienten har ett starkt intresse av att få information om en läkares kunnighet. Patienten har stora svårigheter att skilja mellan kunniga och mindre kunniga husläkare. Läkarlag i stället för en husläkare som konkurrerar på en vårdmarknad

föreslås mildra problemet. De individuella läkarna har då själva ett inbyggt intresse av att övervaka varandras kvalitet.

### *Den självständiga Riksbanken*

I diskussionen om Riksbankens verksamhet framstår två huvuduppgifter, att tillförsäkra och upprätthålla ett säkert betalningssystem och att sköta penningpolitiken. En oberoende och självständig centralbank kan vara ett medel för att bedriva en framgångsrik penningpolitik. Riksbankens oberoende vis-à-vis politikernas kortsiktighet och särintressen anses vara av betydelse för stabiliseringspolitiken i allmänhet och en effektiv inflationsbekämpande penningpolitik i synnerhet. Tanken är att en relativt självständig riksbank med tydliga arbetsuppgifter skapar en mer trovärdig penningpolitik och därmed ett säkert betalningssystem.<sup>56</sup> Den kortsiktiga Phillipskurvan, d.v.s målkonflikten mellan full sysselsättning och låg inflationstakt, leder till att politiker frestas att kortsiktigt tillåta högre inflation, trots att de offentligt lovat hålla en låg inflation. Samhällsaktörerna, arbetsgivare och arbetstagare, känner till detta och tar i sina avtal in förväntningar om en högre inflationstakt än den som utlovats. Penningpolitikens trovärdighetsproblem kan dock minskas, om en disciplinerande faktor skapas, en självständig riksbank med en självständig riksbankschef, som har som uppgift att prioritera inflationsmålet. Med en självständig riskbankschef blir trovärdighetsproblemet mindre och inflationstakten lägre (Rogoff 1985).<sup>57</sup> Den tyska Bundesbank brukar tas som ett bevis

---

<sup>56</sup> Dagens bankkris illustrerar dock att en inflationsbekämpande penningpolitik ibland kan äventyra ett säkert betalningssystem. En högre inflation i dag skulle kunna hjälpa bankerna ur deras kris och radikalt underlätta betalningssystemets återhämtning.

<sup>57</sup> Persson (1993) diskuterar i ett underlag till riksbanksutredningen ett förslag till en självständig riksbank, där det bör åligga riksdagen att klart och tydligt formulera ett penningpolitiskt mål för riksbanken, t.ex. ett inflationsmål.

på att självständiga centralbanker leder till låg inflation och låga budgetunderskott (Alesina och Grilli 1991).<sup>58</sup>

En riksbanks självständighet varierar med avseende på dess penningpolitiska och ekonomisk-administrativa handlingsfrihet. Den senare ger Riksbanken rätt att välja ekonomiska medel för att uppfylla huvudmålen. Riksdagen har att fastställa mål för Riksbanken, exempelvis ett penningpolitiskt mål. Om politikerna underlåter att formulera ett övergripande mål ökar Riksbankens självständighet.

Sveriges Riksbank är redan nu till vissa delar relativt självständig och förfogar över en ekonomisk-administrativ handlingsfrihet. I Sverige lagstiftades 1988 om Riksbankens ökade självständighet gentemot regeringen. Sverige är ett av de få länder där Centralbanken formellt beslutar om växelkurspolitiken (1988:1385 Grundlagen). Inskrivet i lag står att Sveriges Riksbank skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (4§ Lag om Sveriges Riksbank 1988:1385). Enligt lag ansvarar Riksbanken också för valuta- och kreditpolitiken.

Enligt 9 kap. 12 § Regeringsformen åligger det riksdagen att välja fullmäktige, en styrelse med sju medlemmar valda på fem år och vars huvudfunktion är att välja en Riksbankschef, som också ingår som fullmäktigemedlem. Fullmäktige kan när som helst avsätta riksbankschefen utan angivande av orsak. Valbara fullmäktigeledamöter är individer som varken är statsråd eller ledamot eller suppleant i styrelser för kreditinstitut. Förslag i den kommande riksbanksutredningen innebär bland annat att alla fullmäktigemedlemmerna skall stå helt fria från den operativa politiken. Detta syftar till att öka Riksbankens självständighet.<sup>59</sup>

Riksbankens ekonomiska resurser härrör från dess rörelse. När omkostnader för bankens administration och personal dragits av, lämnas

---

<sup>58</sup> Oftast är det empiriska underlaget litet vid sambandsanalyser av budgetunderskott och organisation av penningpolitiken. Man kan med fog misstänka att oavsett institutionella villkor är inflytandestrukturen (informella relationer) kring riksbankschefen och dennes integritet viktiga förklaringsfaktorer.

<sup>59</sup> Riksbankens självständighet är i dag begränsad, eftersom politiker sitter i fullmäktige och fullmäktige har rätt att när som helst avsätta riksbankschefen.

återstoden av resultatnettot till riksdagen. Fullmäktige beslutar om budget och årsredovisning inlämnas varje år till riksdagen för beslut om fullmäktiges ansvarsfrihet.

Rent principiellt har hela kontrollproblemet knappast lösts med förslaget om en självständig riksbank även om man kan få riksdagen att formulera klara mål. Politiker kontrollerar inte nödvändigtvis att Riksbanken uppfyller det långsiktiga målet. En formellt självständig riksbank begränsar politikernas direkta inblandning och deras möjligheter att hindra Riksbanken att fullfölja det penningpolitiska målet. Politiker har inte självklart incitament att kontrollera att de tillsatta fullmäktigeledamöterna fullgör sin funktion att kontrollera att Riksbanken uppfyller målet. Dessutom gör sig problemet med tidskonsistens gällande. Politikernas formulering av mål är inte alltid tidskonsistent utan förändras över tiden. Det som ansågs vara ett viktigt mål vid ett tillfälle kan vara mindre viktigt vid ett senare tillfälle. Goda resultat från en verksamhet vid en tidpunkt kan värderas annorlunda vid en senare tidpunkt utifrån en annorlunda viktad social nyttofunktion. Detta kan leda till att fullmäktigeledamöter och tjänstemän är osäkra om hur riksdagen kommer att agera. Fullmäktige kan hålla höga räntor, vilket inte riksdagspolitiker finner opportunt. Fullmäktige kan då besluta om att avskeda Riksbankschefen och därmed lägga om politiken. Denna osäkerhet kan leda till en lyhördhet hos riksbanksledningen för politikernas önskningsar.<sup>60</sup> Det mål som borde förverkligas, prisstabilitet, förhindras. Medborgarnas missnöje leder inte självklart till att politiker får ta konsekvenserna av en felaktigt förd penningpolitik.

Även den interna effektiviteten (kostnadseffektiviteten) kan försämrans då Riksbanken görs mer självständig. Vem kontrollerar att Riksbanken sköter sina åligganden till en rimlig kostnad? (På Riksbanken benämns kostnadseffektivitet "gem-effektivitet" av vissa tjänstemän.) Denna kostnadseffektivitet

---

<sup>60</sup> Ett bra institutionellt arrangemang ger förutsättningar för bra "policy making". Men även om de institutionella förhållandena är ändamålsenliga, kan policyn ändå vara otillräcklig eller misslyckas, vilket t.ex. visats av Bernanke och Mishkin (1992). 80-talets penningpolitik var mer lyckad än 70-talets i USA, Japan och Storbritannien trots likvärdiga institutionella förutsättningar med system med relativt självständiga riksbanker. Riksbanker kan vara självständiga från politikernas inflytande men ändå ha en sådan handlingsfrihet att policyn varierar och fungerar.

består av två komponenter. Den ena handlar om huruvida Riksbanken väljer adekvata ekonomiska administrativa medel (intermediära mål, indikatorer och instrument) för att upprätthålla målet och om dessa används vid rätt tidpunkt. Den andra handlar om kostnader för verkställigheten. Riksbanken har inte en budgetrestriktion i vanlig bemärkelse, förutom att fullmäktige skall besluta om budget och riksdagen om fullmäktiges ansvarsfrihet. Information om vad det kostar att driva en effektiv riksbank är sannolikt inte någonting som politiker satsar tid på att informera sig om eller har intresse av att följa upp när resultat finns.

För att *kunna* ställa Riksbankens ledning till svars för dess verksamhet (s.k. accountability) krävs konsekvensansvar. Ett ökat konsekvensansvar hos Riksbankens styrelse och ledning, där riskansvar, information och verkställighet sammanfaller, kan ge minskat agency-problem. Ett ökat konsekvensansvar tillsammans med ett klart mål för verksamheten (oavsett om riksdagen eller fullmäktige formulerat målet) gör det möjligt att ställa ledningen till svars om målet inte förverkligas. Ett ökat konsekvensansvar underlättar för riksbanksledningen att stå fast vid målen vid politiska påtryckningar.

Fullmäktiges medlemmar, med ett tydligt ansvarsområde, kan förslagsvis arvoderas utifrån Riksbankens måluppfyllelse. Målbaserad gruppkompensation är användbar, eftersom riksdagen inte kan mäta den individuella fullmäktiges ansträngning utan bara det kollektiva utfallet. Den individuella övervakningen av att alla anstränger sig kommer nu att ligga i fullmäktigemedlemmarnas intresse. Allas ansträngning påverkar ju det totala resultat man skall dela på.

Även om riksdagens politiker kan komma överens om mål för Riksbanken (prisstabilitet, full sysselsättning m.m.), har Riksbanken svårt att kontrollera de variabler som påverkar dessa mål. Målvariablerna observeras ofta med fördröjning och observationerna är dessutom ofta förenade med statistisk osäkerhet. Det mått som utgör kompensationsgrund bör således inte enbart konstrueras utifrån det övergripande behovet av exempelvis prisstabilitet. När resultatmått konstrueras för en grupp individer är det viktigt att det är deras ansträngning som mäts. Det är Riksbankens handlingar, som

syftar till exempelvis inflationsbekämpning, som skall bedömas. Informations-effektiva resultatmått på fullmäktiges ansträngning operationaliseras så att varje resultatmått ger god information om ledningens ansträngning. Vidare skall resultatmåten vara konsistenta så att prioritering av uppgifter inte förvrängs (se Holmström 1979). Vid dålig överensstämmelse mellan olika typer av mått kan dessa poängsättas och rangordnas efter prioritet.

Ett av riksdagen fastställt huvudmål, t.ex. låg inflation, är därför inte heller lämpligt som enda kompensationsgrund. Huvudmålen kan i stället kombineras med andra målvariabler, exempelvis de ekonomiskt administrativa medel som Riksbanken har till sitt förfogande. Dessa innefattar: intermediära mål (penningmängdsaggregat, fast växelkurs), indikatorer (variabler som ger information om tillståndet i ekonomin exempelvis inflationstryck och inflationsförväntningar) och de instrument med vilka Riksbanken kan påverka den dagliga operativa verksamheten (marginalräntan och likviditeten). (Se Svensson 1992 för en genomgång av Riksbankens medel.)

Penningmängdsaggregat används av den tyska Bundesbank för att kontrollera inflationen. Detta intermediära mål är kontroversiellt, eftersom sambandet mellan penningmängd och inflation inte är helt klarlagt och inte heller är sambandet för svenska förhållanden klarlagda. Svenska empiriska samband kommer att vara svåra att fastställa inom överskådlig tid, därför att växelkurspolitiken och bankkrisen radikalt ändrar viktiga ekonomiska förhållanden (Svensson 1992). För att uppfylla det penningpolitiska målet, låg inflation, kan antingen fast växelkurs eller indikatorn flytande växelkurs, användas. I det första fallet är Riksbankens primära uppgift att försvara den fasta växelkursen. Aktivitet och initiativ vältras i stället över på finanspolitiken (regeringskansliet). Den andra strategin innebär en aktiv penningpolitik och en mindre aktiv finanspolitik. Flytande växelkurs ger vägledning om hur penningpolitiken bör bedrivas för att hålla inflationen nere. Ex post kan huvudmännen avgöra om det strategiska val som Riksbankens ledning tog var rimligt för att uppnå huvudmålet, givet den information som fanns tillgänglig vid beslutstillfället.

Att använda genomsnittlig inflation under en viss tidsperiod som mått på måluppfyllelse, vilket nämnts i debatten, är komplicerat.<sup>61</sup> Tidsförskjutningar mellan Riksbankens åtgärder och inflationsutfallet kan göra det svårt att använda inflationstakten som kompensationsgrund. Indikatorer på inflationen som föreslagits är variabler som ger information om tillståndet i ekonomin, exempelvis inflationstryck och inflationsförväntningar. Dessa indikationer ger också huvudmännen underlag för att bedöma Riksbankens handlingar och beslut vid en viss tidpunkt.

Återstår så kompensationsgrundande mått baserade på medel (instrument) som innefattar de dagliga aktiviteterna för att förverkliga penningpolitikens mål. Riksbankens val av instrument, såsom marginalränteförändringar, kan bedömas utifrån tillgänglig information om tillståndet i ekonomin med hjälp av vissa viktiga ekonomiska indikatorer.

Även den interna effektiviteten kan förbättras av informationseffektiva resultatmått. Ledningsgruppens arbete kan kompenseras och mätas genom vanliga avkastningsmått eller genom jämförelser med andra centralbankers omsättning. Även här är kompensationen grundad på det kollektiva utfallet, vilket ger ledningsmedlemmarna ett intresse att se till så att alla gör sitt yttersta.

Att utveckla och offentliggöra de ovan nämnda ekonomisk-administrativa medlen utgör grunden för resultatorienterad arvodering av och kompensering till riksbanksledningen. En mer djuplodande studie krävs för att exakt specificera hur de informationseffektiva resultatmått bör utformas. Syftet med ovan gjorda beskrivning har varit att visa att informationskällor för att bedöma riksbanksledningens arbete finns. Med individuell kompensering baserad på hela gruppens resultat kan social ömsesidig kontroll byggas in. I ett läge med exempelvis flytande valuta krävs en riksbank med en beslutsför fullmäktige och en informationseffektiv direktion. En stram penningpolitik, via

---

<sup>61</sup> Riksbanken har bestämt sig för följande riktlinjer. Stabila priser definieras med konsumentprisindex (KPI). Från och med 1995 får priserna inte stiga med mer än 2 procent per år med en tillåten avvikelse på  $\pm 1\%$  per år. Under 1993 kommer inflationen inte tillåtas att bli högre än 5 procent.



bland annat öppna marknadsoperationer som påverkar räntenivån, kräver en mycket aktiv, välinformerad och kunnig riksbanksledning. Här kommer en stor direktion som är informationsorienterad och en mindre fullmäktige som är beslutsorienterad väl till pass. Fullmäktige måste också kunna mobilisera strategiska nätverk i sin omgivning för att få trovärdighet för sina beslut och för att handlingarna skall bli effektiva.

För en beslutsför *fullmäktige* krävs att den är liten (tre till fyra medlemmar), vilket ökar observerbarheten av de ingående medlemmarnas handlingar. En handlingskraftig styrelse erhålls genom att den hålls liten. Därmed ökar också möjligheten att genom ett socialt tryck påverka individernas handlande. I små styrelser är det möjligt att utan stora kostnader erhålla social kontroll.

Men överkonformitet orsakad av en alltför stark integration av gruppmedlemmarna, vilket ofta är fallet i små homogena grupper, kan uppstå. Överkonformitet kan likaväl få dåliga konsekvenser som bra. I styrelsen, om den är integrerad, kan stark konsensus uppkomma. Detta kan innebära negligering av arbetsuppgifterna, allt från "nepotism" vid valet av riksbankschef till att inte upprätthålla regelrätt övervakning av ledningens arbete.

För att undvika överkonformitet skrivs ekonomiska kontrakt så att den ömsesidiga sociala kontrollen ökar. Individens kompensation görs avhängig av hela gruppens prestation. Här har medlemmarna ett intresse att både anstränga sig och övervaka att de andra anstränger sig, eftersom allas insatser påverkar allas intäkter. Det mest effektiva sättet att kompensera ledamöterna i fall där de individuella insatserna är svåra att observera för huvudmannen men där ömsesidig kontroll kan upprättas är ett målrelaterat kompensations-system, "group target rate system" (Petersen 1992a). Ett målrelaterat kompensationsystem bör kopplas till de intermediära mål, indikatorer och instrument som ger huvudmännen ett informationsunderlag för att bedöma Riksbankens verksamhet.

Den informationsorienterade *direktionen* sätts samman så att den blir differentierad. Differentierade grupper består av relativt många individer, fler

än fem. Dessa bör vara olika med avseende på exempelvis utbildning och yrkeserfarenhet. Riksbankens chef väljer själv sin ledningsgrupp.

Idén med en fullmäktige som är liten och integrerad samt med ett kompensationsystem som är baserat på gruppens totala resultat kan genomföras på ett liknande sätt för arbetsgrupper på lägre nivåer i organisationen. Varje direktionsledamot kan ha ett eget ansvarsområde för vilket hon eller han kan ställas till svars. Detta innebär att en direktionsledamot också är enhetschef och med sin grupp bildar en social och ekonomisk enhet. Denna enhets resultat tjänar som grund för individernas kompensation. Den sociala kontrollen i gruppen kan utnyttjas för att öka varje individs ansträngning, eftersom gruppen delar på det gemensamma resultatet.

Ett sätt för Riksbanken att öka sin trovärdighet är att kommunicera med sin omgivning.<sup>62</sup> Svensson (1992) föreslår att Riksbanken upprättar en checklista över de viktigaste indikatorerna samt regelbundet och offentligt rapporterar dessa och sin tolkning av dem. Detta blir Riksbankens sätt att förklara sina handlingar utifrån den existerande informationen om det penningpolitiska tillståndet i landet.

Direktionen behöver också utveckla informationseffektiva nätverk för att söka teoretisk och empirisk kunskap om centralbankers funktionssätt och ekonomiska styrinstrument samt för att hålla sig informerad om forskningsfronten inom relevanta områden. Via dessa informationsorienterade sociala kontaktnät ökar tillgången på information och kunskap om de strategiska aktörsmarknaderna (lönebildning och finansiella marknader, inhemska som internationella m.fl.)

---

<sup>62</sup> En riksbanks trovärdighet bygger på dess legitimitet i sitt land. Tysklands befolkning t.ex., med erfarenheter från krascher av betalningssystemet (två stycken under 1900-talet), har en inbyggd rädsla för nya krascher och därmed starka motiv för att säkerställa betalningssystemet. Där finns en stark nationell enighet om vikten av ett stabilt penningssystem.

Oavsett hur en konstruktion av den "Självständiga Riksbanken", med en disciplinering av politikernas kortsiktiga handlingar, ser ut, är förutsättningarna för ett välfungerande system att dess övergripande mål, betalningssystemets säkerhet eller något annat, anses vara viktigt i de stora folklagen. För att Riksbanken skall kunna agera trovärdigt (gentemot exempelvis politiker och finansmarknaden) krävs, att dess organisation och mandat är ett uttryck för vad svenska folket tror är viktigt. Därmed blir en organisationsförändring av Riksbanken viktig för att motivera dess trovärdighet.

Det förslag som skisserats ovan bygger på att riksdagen kan bli enig om ett klart och entydigt mål för Riksbanken. Om politiker inte lyckas med detta kan Riksbankens fullmäktige själv formulera ett mål eller flera inbördes överensstämmande mål. Detta kan fungera som en disciplinerande faktor för politikerna att ta sitt ägaransvar. (Se diskussion i kapitel 5.) Även om delegering av den politiska handlingsfriheten kan öka agency-problemet har politikerna fortfarande möjlighet att avsätta styrelserna.

Sammanfattningsvis bör Riksbanken ha en mycket klar och tydlig uppgift i kombination med att den har befogenheter att handla (kontroll av strategiska resurser). Kontrollen över viktiga resurser och risker bör läggas över på styrelsen. Den sociala kontrollen upprätthålls med en fullmäktige som består av få medlemmar samt att ekonomiska kompensationskontrakt baseras på gruppens förmåga att uppnå riksdagens fastställda mål. På så sätt kompletteras den sociala kontrollen med ett ekonomiskt tryck och en ömsesidig kontroll erhålls samtidigt som överkonformitet undviks. Små styrelser i kombination med resultatlön borde göra det möjligt att upprätthålla en beslutsför och handlingskraftig grupp som upprätthåller extern och intern effektivitet.

### *Husläkare eller läkarhus*

I den så kallade Dalamodellen konkurrerar vårdcentraler och husläkare om patienterna inom en region (geografisk begränsning av konkurrensen). Patienterna erbjuds ett val mellan olika vårdcentraler och husläkare. De får för varje patient en klumpsumma, vilken kan vara differentierad efter diagnos eller patientkategori. Vårdcentralen eller husläkaren måste sedan försöka undvika övervård, eftersom en sådan ger förluster till följd av höga egna kostnader och dyra sjukhusräkningar. Alltför små vårdinsatser leder å andra sidan till att dyrare vårdinsatser kan komma att krävas i ett senare skede. Dessutom riskerar vårdcentraler att förlora patienter till konkurrenter, om de inte erbjuder en fullgod vård. Läkarna på vårdcentralen bestämmer vilken

specialistvård patienten behöver samt vilket sjukhus i regionen som är bäst lämpat att ta emot patienten.

Patientens möjlighet att välja husläkare anses öka sjukvårdens kvalitet. Kvaliteten består inte bara av att patienten själv får välja läkare. Tanken är också att om läkare bjuder ut sina tjänster på en marknad kommer de mindre kompetenta läkarna att försvinna, medan de duktiga finns kvar. Detta förutsätter dock att patienten kan skilja mellan kompetenta och mindre kompetenta läkare. Premieras inte de duktiga läkarna väljer de kanske att inte fortsätta att hålla en god kvalitet. Det bör löna sig att vara ambitiös. Svårigheter att bedöma kvaliteten kan leda till en vårdmarknad med inkompetenta läkare.

Information om varors och tjänsters kvalitet är ett stort problem inom många områden. Det är särskilt svårt inom sjukvården, eftersom patienten egentligen inte kan bedöma om hon erhållit en god vård eller ej. Informationskostnaderna är mycket höga för en patient.

Läkaren i husläkarsystemet fungerar som en så kallad gatekeeper, som inte enbart skall tillhandahålla primärvård utan också bedöma vilken specialistvård patienten behöver samt dessutom ge information om vilket sjukhus som erbjuder bäst specialistvård. Patientens informationskostnader består alltså av två komponenter:

1. att bedöma läkarens medicinska kompetens
2. att bedöma läkarens kunskap om specialistläkare.

Om patienten inte kan kontrollera om husläkaren är informerad om de senaste medicinska rönen, vem eller vad kan då kontrollera en husläkares kompetens? Visserligen kan en myndighet utöva en viss kontroll men då enbart utifrån ett kriterium om en minsta godtagbar standard, d.v.s. den kan pricka en husläkare om det går att bevisa försumligt beteende. En förstklassig vård och en effektiv vårdmarknad bygger på att läkare kontrolleras i sin vårdutövning på ett mer genomgripande sätt.

Består vårdmarknaden av läkarhus (privat eller offentligt ägda) är deras effektivitet naturligtvis också beroende av patienternas bedömning. Patienterna har även här problem att värdera kvaliteten. Men problemet att kontrollera läkarhusen är inte lika allvarligt som problemet att kontrollera husläkaren. I det första fallet kan en intern kontroll av vårdteamets medlemmar påverka teamets prestanda. Intern kontroll av läkare utvecklas när vårdcentraler eller läkarhus konkurrerar. Vårdteamets medlemmar blir beroende av varandra, eftersom teamets kostnader och vinst beror på alla medlemmars insatser. Undermåliga medlemmar förstör för laget och utsätts för internt tryck att prestera bättre eller lämna laget.

För att få kontroll över ett team krävs att två villkor är uppfyllda. Det första är att ett ekonomiskt tryck skapas genom att en individs insats och ansträngning påverkar andras välbefinnande, så att alla individer har ett intresse av att påverka de andras handlingar. Det andra kravet är att medlemmar har medel att påverka varandras beteenden. Det första kriteriet kan exemplifieras med vinstdelning, det andra med möjligheten att skapa skamkänslor och skuld (social kontroll) eller utstötning och avsked (ömsesidig kontroll). Den första typen är möjlig även i större organisationer, medan den andra typen, ömsesidig kontroll, är vanligare i mindre.

Ges läkarhusen en marknad, d.v.s. en fri etableringsrätt av vårdteam, blir medlemmarna i dessa beroende av alla medverkande läkares insatser. Det första villkoret är därmed uppfyllt. Om dessa läkarteam dessutom har rätt att rekrytera och avskeda medarbetare är det andra villkoret uppfyllt. Läkarna ges medel att uttrycka och verkställa den ömsesidiga kontrollen. Konkurrensen mellan läkarhusen gör det möjligt att skapa en ömsesidig kontroll, d.v.s. marknaden är en förutsättning för ett socialt kontrollsystem inom vårdteamet. Ett problem kvarstår dock. Om ett läkarteam byter ut sina läkare kan detta ge negativa signaler på marknaden. Det kan ju tolkas som att det var dålig kvalitet på vården tidigare och att det inte finns någon garanti för att medlemmarna i teamet har kontroll på varandra. En läkare kan ha intresse av att hemlighålla kollegernas kvalitet. De kan exempelvis välja att inte avskeda sina medarbetare utan i stället ge dem lägre lön, med motivering att

de inte är lika duktiga som övriga i teamet. Detta kan över tiden ge en negativ effekt så att det inte lönar sig att organisera högpresterande team utan i stället lågpresterande (Akerlof 1970). Informationsproblemet är inte helt löst med en marknad för vårdteam, eftersom patienten fortfarande har svårt att välja ut den bäste läkaren på det bästa läkarhuset samtidigt som läkarna kan ha ett intresse av att hemlighålla kollegernas kvalitet. Eftersom det finns en möjlighet att det uppdagas att inkompetenta läkare ingår i teamet, tar gruppen en risk, vars storlek är beroende av sannolikheten att bli upptäckt och anklagad för inkompetens. Sannolikheten ökar bland annat med antalet patienter ett läkarhus tar emot. Å andra sidan ju större läkarhus, desto svårare blir läkarnas övervakning av varandra. Flera faktorer talar dock till läkarhusens fördel. Informationstillgången ökar genom att en läkare inte arbetar ensam. De senaste medicinska rönen och utbytet av egna erfarenheter höjer kunskapsnivån i teamet (se Phelps 1992, om diffusion av medicinska innovationer). Även den externa informationen om läkarhuset, dess rykte, förbättras, därför att läkarhus är lättare observerbara, har fler patienter och större antal behandlingar per tidsenhet. Information om otillbörliga händelser kommer snabbare att påverka läkarhusets rykte. Ett läkarhus är lättare att utvärdera för journalister och andra kontrollinstanser i samhället. Därför bör läkarhusen prioriteras i ett nytt vårdsystem och inte husläkarsystemet.