

ANDERS ÅSLUND:

En moralisk syn på den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn intar en dominerande roll i svensk debatt. Dess effekter i form av höga skatter och bristande valfrihet ställs mot önskade effekter i form av trygghet, välfärd och solidaritet.

Mera sällan diskuteras emellertid de djupgående principerna för hur vi inom olika samhällsområden motiverar den offentliga sektorns verksamhet, om det är bra för den offentliga sektorn, dess anställda och oss alla att den är så stor som den är.

Den debatten är viktig att föra. Det är Svensk Tidskrifts strävan att skapa utrymme för en diskussion om den offentliga sektorn, som inte bara baserar sig på om den skall begränsas eller ej, utan berör frågor om hur den skall organiseras och fungera samt den viktiga och grundläggande frågan hur den ideologiskt kan motiveras inom olika områden och med olika uppgifter.

Danne Nordling behandlar i detta nummer de olika filosofiska principer som brukar läggas till grund för statsmaktens rätt att utöva makt över medborgarna. Anders Åslund diskuterar de krav som bör ställas på den offentliga sektorn utifrån en moralisk synvinkel. Jan Wallenberg aktualiserar frågeställningar om

vem som egentligen har makten över den offentliga sektorn när han diskuterar frågan om vem och vad som styr den när beslutsfattandet decentraliseras.

Svensk Tidskrift inbjuder med dessa artiklar som start till en debatt om den offentliga sektorn. Den frågeställning som vi vill belysa kan enklast sammanfattas med frågan; med vilken rätt och hur?

Trots växande kritik mot Sveriges offentliga sektor hävdar ännu många socialister att denna sektor är liktydig med godhet: Goda människor kämpar för den offentliga sektorns expansion, medan de som är kritiska mot denna utveckling är egoister.

För någon som vistats en längre tid i exempelvis Storbritannien är det svårt att förstå att den offentliga sektorn kan höjas så till skyarna. I Storbritannien är det så uppenbart, att den offentliga sektorn ger dålig service, samtidigt som den försöker ägna sig åt mer än den klarar av. De offentliganställdas fackföreningar är illa omtyckta i vida kretsar, eftersom de ofta strejkar av tvivelaktiga skäl och då verkar göra sitt yttersta för att skada allmänheten. Likaså väcker de högre byråkraternas uppenbara maktbegär vitt spridd motvilja. Allmänhetens motstånd

Anders Åslund är D Phil från Oxford.

mot offentliga nedskärningar är förhållandevis begränsat, då det är tydligt, att byråkrater skamlöst söker skära ned servicen till befolkningen snarare än byråkratin. Många briter anser att man behöver skära djupare i den offentliga sektorn för att komma åt byråkratin.

Sverige är inte helt väsensskilt från Storbritannien, även om skillnaderna är stora. Flertalet symptom på den brittiska sjukdomen kan upptäckas i den svenska offentliga sektorn. Vår borgerlighet tenderar att koncentrera sin kritik på den offentliga sektorns kostnader – skattebördan. Visst är skatterna i Sverige orimligt höga, och de torde ha närmat sig ett tak, men detta är bara en del av kritiken mot den offentliga sektorn. I denna artikel skall jag lämna finansieringsaspekter därhän och i stället koncentrera mig på moraliska invändningar mot vad den offentliga sektorn gör.

Det är idag svårt att föreställa sig att Tage Erlander en gång använde slagordet "Valfrihetens samhälle".

Varje svensk som man talar med verkar ha ett flertal personliga erfarenheter av myndighetsövergrepp eller fogdevälde. Särskilt i samband med skatte-taxering utsätts vi för en småaktig kontroll, vilken kan resultera i arrest och beslagtagnande utan fullgoda rättsliga skäl. Land skall med lag byggas. Hur kan dessa myndigheternas trakasserier av varje skattebetalare accepteras i en demokrati?

Medan den offentliga sektorns till-

skyndare yvs över sitt sociala patos, upprörs de alls icke över att i Sverige beskattas människor som bara tjänar drygt 7 500 kr om året. En moralisk grundtes borde vara att inkomster under existensminimum ej får beskattas. I ett förhållandevis fattigt samhälle som det brittiska beskattas ej inkomster under 22 000 kr.

Minskad likhet inför lagen

I samband med den offentliga sektorns expansion har antalet myndigheter som utfärdar förordningar, och därmed antalet förordningar, ökat kraftigt. Ju fler och oklarare lagar, desto fler möjligheter öppnas för fixare. På så vis minskar likheten inför lagen med den offentliga sektorns tillväxt.

Ju fler lagarna är, desto fler beteenden är juridiskt sett kriminella. Ju oklarare gränsen för det legala, desto lättare blir det att medvetet eller omedvetet överträda denna gräns. Om lagarna är många, oklara och ofta okända, strider de oundvikligen mot det allmänna rättsmedvetandet i många fall, varvid menighetens respekt för dem minimeras. Av bl a dessa skäl bör man förvänta sig att kriminaliteten ökar med den offentliga sektorn. Därför bör den offentliga sektorns expansion ses som en viktig orsak till den kraftiga ökningen av kriminaliteten som är typisk för det västliga efterkrigssamhället. En självklar följd är att polisen måste förstärkas för att hålla efter alla nya brott. Å ena sidan innebär detta att den rättsövervakande apparaten blir obehagligt stor. Då denna alltid är svår att övervaka, ökar risken för att den skall degenerera. Å andra sidan förmår den stärkta polismakten ändå inte elimi-

En moralisk syn på den offentliga sektorn

nera en ökning av fundamentala brott mot individer som vålds- och egendomsbrott.

Vilken valfrihet?

Det är idag svårt att föreställa sig, att Tage Erlander en gång använde slagordet "Valfrihetens samhälle". Socialdemokratin har gjort det till en prestige-fråga att motsätta sig valfrihet inom utbildning, sjukvård och boende. Hur kan man göra detta och samtidigt tala sig varm för socialt ansvar? Idag sätter myndigheterna ett mobbat barn i specialklass i dess gamla skola snarare än låter det eller dess föräldrar välja en annan skola, där det kanske kan finna sig till rätta. Att vårt skolväsende ursprungligen blev i huvudsak offentligt torde ha motiverats av helt odemokratiska skäl: barnen skulle lära sig att akta Gud, konung och fosterland. Därtill torde det ha varit ont om alternativa skolorganisatörer. Eftersträvar vi ett pluralistiskt samhälle, vilket vi rimligen gör om vi äger en demokratisk övertygelse, bör vi stimulera mångfald i utbildningsutbudet. Då krävs olika privata och kanske även kooperativa initiativ.

Socialister har tidigare kunnat motivera sin avoghet mot valfrihet med stora inkomstskillnader i samhället. Dessa är emellertid unikt små i dagens Sverige. En fördelning av nyttigheter med penningens hjälp uppfyller därför osedvanligt många rättvisekrav hos oss. Det gamla socialistiska argumentet har förlorat all mening.

Att förhindra valfrihet är liktydigt med att stoppa konkurrens, och finns det ingen konkurrens brukar såväl kvalitet som

produktivitet sjunka. I Storbritannien är förfallet inom den offentliga sektorn frapperande, men det är tillräckligt märkbart hos oss. Det är numera en vitt spridd uppfattning, att den svenska utbildningen varit stadd i förfall, alltsedan grundskolan började introduceras 1962. Då skolmyndigheterna inte ansett, att skolans främsta syfte är att sprida kunskap, är det naturligt att elevernas kunskapsinhämtande reducerats. Eftersom SAP samtidigt söker förhindra privata alternativ, berövar den offentliga sektorn Sveriges barn och ungdom möjligheten att få en fullgod utbildning. En sorglig konsekvens av skolans förfall är att lärarnas status sjunkit (för att inte tala om att deras psykiska hälsa försämrats). Hur kan man försvara den ostentativt dåliga behandlingen av denna viktiga yrkesgrupp under ett par decennier?

Politikerna vågar inte längre säga vad staten bör ägna sig åt.

Forskningen ödelägges

En omfattande debatt har på senare år belyst de absurda förhållanden som svensk forskning tvingas leva under. I Sverige torde forskare under 40 år vara en av de sämst betalda samhällsgrupperna med minst anställningstrygghet. Självklara följder är en negativ selektion av forskare, att forskare får allt mindre tid till forskning, då de måste försörja sig på annat vis, och att forskningen blir allt sämre.

Om staten helt föröder universiteten och grundforskningen, hjälper det föga

om företagen satsar mer än sin del på tillämpad forskning. Bygger man på lösan sand faller överbyggnaden samman. Den offentliga sektorn är på god väg att ödelägga vår forskning – framtidens grund.

Kvaliteten sjunker

Exemplen på försämrad offentlig service kan mångfaldigas. Vi ser alla hur det gått med väghållning, renhållning, snöskottning och postgång. Vissa kvalitetssänkningar – särskilt inom utbildningen – brukar försvaras från socialistiskt håll med den offentliga sektorns stora expansion (se t ex Christer Wretborns artikel i SvD 1986-07-28). Jag har svårt att förstå detta resonemang. Om den offentliga sektorn inte är i stånd att genomföra en expansion utan kvalitetssänkning, bör den överlåta utbyggnaden åt andra sektorer. Det är viktigt att komma ihåg att samma sektor inte behöver stå för både finansiering och utförande av en tjänst.

Om den offentliga sektorn inte är i stånd att genomföra en expansion utan kvalitetssänkning, bör den överlåta utbyggnaden åt andra sektorer.

Effektiviteten minskar

Inte nog med att kvaliteten försämrats, även effektiviteten har minskat. Finansdepartementets expertgrupp för studier i offentlig ekonomi har nyligen offentliggjort ett lovvärt försök att mäta produk-

tiviteten hos ungefär 70 procent av den offentliga tjänsteproduktionen. Den fann att produktiviteten sjunkit med ca 1,5 procent/år under 1970-talet. Det innebär bla att BNP inte ökade med ca 2 procent/år under detta decennium, vilket nationalräkenskaperna säger, utan bara med 1,5 procent/år (se DsFi 1986: 13).

Personligen tror jag att dessa beräkningar är väl optimistiska, ty de förutsätter inte någon kvalitetssänkning, trots att utbildnings- och vägväsendet inkluderas. Statskontorets KRON-projekt, som jämförde enhetskostnaden för olika offentliga tjänster i de nordiska länderna, påvisade att den offentliga sektorn i Sverige var mest ineffektiv (se Statskontoret 1983: 48).

Den offentliga sektorn drar således ned den samhällsekonomiska effektiviteten. Detta syns inte i nationalräkenskaperna, eftersom den offentliga produktionen noteras som dess resursförbrukning. Vår egentliga BNP är därför betydligt mindre än den registrerade pga den långvariga produktivetsminskningen i den offentliga sektorn. Är det inte omoraliskt att den offentliga sektorn mot hög tvångsbetalning monopoliserar en stor del av vår tjänstesektor för att producera tjänster av otillfredsställande kvalitet på ett allt mer kostsamt och ineffektivt sätt? Generellt sett bör den som inte klarar av ett uppdrag berövas detta. Givetvis bör denna regel tillämpas med varsamhet, när de sociala återverkningarna är stora.

Det demokratiska värdet reduceras

En avgörande kvalitet som socialister ser hos den offentliga sektorn är att be-

slut om resursfördelning sker i demokratisk ordning. Riksdagsmännens beslut är emellertid väsentliga endast för ett fåtal rambeslut – exempelvis om försvarets totalkostnader. Kravet på en årlig nedskärning av kostnaderna hos varje myndighet om två procent illustrerar hur politikerna gett upp sina försök att medvetet styra resursfördelningen. Detta generella beslut är ett tecken på värdenihilism.

Politikerna vågar inte längre säga vad staten bör ägna sig åt. Visst slösas det på många håll, men kommer man åt slöseriet genom små generella nedskärningar? Jag tvivlar. Det verkar som om det byråkratiska förhandlingsspelet antagit en ny dimension med en ökad roll för administratörer och "rationaliserare" inom ett flertal myndigheter.

I praktiken verkar den rena byråkratin ha fått större spelrum å samhällsservicens bekostnad – precis som i Storbritannien. Å andra sidan förmår man inte spara inom många myndigheter, utan att tjänsternas kvalitet blir lidande. Pga MBL:s stora betydelse inom den offentliga sektorn har fackföreningarna numera så mycket att säga till om, att politikernas inflytande ytterligare begränsas. Därtill kommer inverkan från allehanda föga representativa intressegrupper. Det demokratiska värdet hos den offentliga sektorn har reducerats till en intighet.

Resursfördelningen inom den offentliga sektorn är ofta godtycklig eller manipulerad. Se bara hur mycket kollektiv lyxkonsumtion den betalar vid de många luxuösa kursgårdarna. Värst förefaller det vara på landstingsnivå, där såväl revision som demokratisk kontroll är minimal. Än värre är det att den stora stats-

apparaten inkräktar på och inskränker demokratins roll. I dagens Sverige kan det knappast råda någon tvekan om att demokratin stärks om den offentliga sektorn reduceras.

En låglönefälla

Ett ytterligare problem särskilt inom den statliga sektorn är att den inte längre förmår attrahera de bästa krafterna pga extremt låga löner även efter svenska mått för högt kvalificerade poster. Åtskilliga akademiker, som kan söka privat anställning, nödgas konstatera att den statliga bruttolönen är ungefär hälften så hög som motsvarande privata lön. Det privata näringslivet tillämpar ju ofta individuell lönesättning, medan ämbetsmännen har löneplanslön och därför fått vidkännas kraftiga reallönesänkningar under de senaste decennierna. Hela den offentliga sektorn håller på att förvandlas till en låglönefälla. Detta är ytterligare skäl att förvänta sig att den kommer att fungera allt sämre.

Fackföreningarna har numera så mycket att säga till om att politikernas inflytande ytterligare begränsas.

Principer för restauration

Detta resonemang leder till tesen att den offentliga sektorn är moraliskt försvarbar endast om den är så liten att effektiv kontroll över den är möjlig. Därmed sätts inget absolut tak för den offentliga

sektorns storlek, utan detta beror på sektorns funktionssätt. Av diskussionen ovan framgår klart nog, att den offentliga sektorn förväxat sig och är en bransch i kris. Det återstår att se hur mycket den behöver reduceras och reformeras för att den skall komma på fötter igen. Det bör understrykas att ändamålet inte är att förintä utan avsevärt förbättra den offentliga sektorn. Alla utom ideologiskt förblindade socialister och inkompetenta byråkrater bör kunna acceptera detta syfte. Vi offentliganställda vill ju inte arbeta i en efterbliven krisbransch. Den offentliga sektorns kunder och finansierare, dvs allmänheten, vill ha bättre och effektivare tjänster. I ett demokratiskt samhälle skall den offentliga sektorn dessutom otvetydigt tjäna och inte förtrycka medborgarna. Här skall endast vissa grundläggande principer för restaurationen av den offentliga sektorn skisseras.

1. En första tes är att alla rättssamhällets principer måste återupprättas. Lagarna skall vara få, enkla och lättbegripliga. (Det advokatstyrda USA är härvidlag ett dåligt exempel.) Lagarna skall tillkännages i god tid. Antalet lagstiftande myndigheter skall minimeras. Undvik dock snabba förändringar i lagstiftningen som ökar juridiska risker. Den ansenliga ökning av laglydnaden som inträdde i Väst- och Nordeuropa under den viktorianska tiden hängde samman med skråväsendets avskaffande och liberalismens ekonomiska genombrott på 1840-talet. Grundvalen för den tidigare allomfattande korruptionen förintades. Sverige behöver ett nytt 1846.

2. Som synes är vår offentliga sektor i varje avseende överansträngd. I en så-

dan situation bör man tillämpa regeln "back to basics". Vi bör inte oberörda se hur kvaliteten hos offentliga tjänster sjunker utan verka för att långsökta offentliga åtaganden minimeras. Vilka dessa är bör snarast utredas. Sådana verksamheter kan överlåtas till den privata sektorn, medan den offentliga bör koncentrera sina resurser på huvudaktiviteter. När en svensk besöker lågskattelandet Schweiz, slås han inte bara av hur mycket högre välståndet är där än i Sverige, utan kanske särskilt av hur mycket bättre den offentliga tjänstesektorn fungerar.

3. De två Oxford-ekonomerna Walter Eltis och Roger Bacon försökte i början av 1970-talet lokalisera de största effektivitetsförlusterna i det brittiska samhället. De upptäckte dessa hos offentliga tjänster som ej salufördes på en marknad. Så många offentliga tjänster som möjligt bör åsättas marknadsorienterade priser. Fördelarna är många. Dels blir den producerande institutionen medveten om värdet hos dess produktion i förhållande till dess kostnader, dels får den konsumerande institutionen reda på kostnaden för dess konsumtion. Allt prismedvetande höjer effektiviteten. Vem som betalar för tjänsterna är en helt annan sak.

4. För att den ekonomiska resultaträkningen skall bli så verkningsfull som möjligt, bör största möjliga antal offentliga institutioner förvandlas till självständiga stiftelser. Detta är en huvudtanke i dagens östeuropeiska reformisters idévärld. Ledande tänkare är den ungerske ekonomen Tibor Liska och den polska sociologen Jadwiga Staniszkis. Avsikten är att återskapa så mycket som möjligt

av "property rights" utan att introducera privat ägande. Sådana offentliga stiftelser kan vara av många slag.

De svenska verkens traditionellt självständiga ställning är en god grund. Det allt större antalet utnämningar av politiker utan sakmeriter till generaldirektörer antyder emellertid, att verkens självständighet inte är tillräckligt långtgående, för att de skall kunna försvara sin sakliga integritet och kompetens. Dessutom saknar de vanligen effektivitetsmått. Den föreslagna nyordningen skulle ge de offentliga institutionerna en sådan skepnad, att de utan svårighet kan samsas och konkurrera med olika typer av privata och kooperativa organisationer. Ekonomisk pluralism befordrar inte bara ekonomisk effektivitet utan även valfrihet och politisk pluralism.

5. Om offentliga institutioner som skolor, universitet, kliniker och sjukhus omvandlas till någon form av stiftelser eller åtminstone "profit centers" skapas helt nya förutsättningar för individuell lönesättning. Därmed skulle den offentliga sektorn årligen kunna attrahera kon-

kurrenskraftig arbetskraft och dess status skulle höjas.

Det allt större antalet utnämningar av politiker utan sakmeriter till generaldirektörer antyder att verkens självständighet inte är tillräckligt långtgående.

Om vi följer de linjer som här utstakats får vi en mindre och bättre offentlig sektor med större respekt för medborgarnas integritet. Den skulle ge bättre service till medborgarna. Mindre byråkrati och högre ekonomisk effektivitet skulle komma hela samhället till godo. Privata och kooperativa företag skulle sporra de offentliga institutionerna till stordåd. Till sammans skulle de kunna göra sig gällande på utlandsmarknader för tjänster, där den svenska offentliga sektorn lyser med sin frånvaro. Det räcker inte med charmkurser, om stimuli och kontroll saknas. Vad väntar vi på?