

JAN WALLEMBERG:

Är den offentliga sektorn effektiv?

SvT:S artikelserie om den offentliga sektorn – som började i 7–8/86 – fortsätter här med en ny artikel av Jan Wallenberg.

Han behandlar frågan om effektiviteten inom den offentliga sektorn och konstaterar att man först måste precisera vad som menas med "effektivitet".

Först klargör målsättningarna, sedan undersöks huruvida de genomförts i praktiken. Därefter görs en bedömning: finns en rimlig grad av målgenomförande till rimliga kostnader; dvs är verksamheten effektiv?

Kanske slutsatsen bör bli en varning för att tilldela den offentliga sektorn för många och för olikartade uppgifter, en varning för att se statsmakten som ett instrument för att genomföra vackra välfärdsåtgärder, summerar författaren.

Jan Wallenberg är fil dr i statskunskap.

En diskussion om den offentliga sektorns eventuellt orättfärdiga utbredning på marknadsekonomins och privatlivets bekostnad kan det vara värdefullt att försöka precisera egenskaperna hos det som kritiseras. Jag vill rentav gå ett steg längre, och hävda nödvändigheten av att seriöst precisera den offentliga sektorns egenskaper. Därefter kan man ha en mer välgrundad åsikt om vad den offentliga sektorn borde och inte borde göra.

Det finns tyvärr i allmän debatt en viss tendens att man inte tar dessa krav på kunskap på riktigt allvar, utan med väl magra argument avfärdar stat och kommun för att kräva mer marknadsmekanismer. På detta sätt vinner man emellertid ingen ideologisk kamp mot marknadsekonomins motståndare. Jag vill därför i denna artikel peka på en speciell fråga, som rymmer många principiellt viktiga problem, men som enligt min mening alltför lättvindigt används i debatten och då riskerar att bli ett tveeggat svärd för marknadsekonomins förespråkare: effektiviteten. Det är nämligen inte korrekt att man tar lätt på effektiviteten inom offentlig sektor, det är förmodligen överdrivet att anklaga densamma för bristande effektivitet och det kanske inte ens är önskvärt med ökad effektivitet.

För det första; det görs seriösa ansträngningar i effektivitetsfrågan, och sådana gjordes även innan massmedia började uppmärksamma vissa av näringslivets effektivitetskampanjer. För övrigt tors man nog påstå att den intellektuella kvaliteten på statsförvaltningens insatser inte alls varit underlägsen näringslivets, utan snarare tvärtom med tanke på de dyrbara modekurser av tvivelaktigt slag

som många företag satsar på. (Är det inte också så, att grafologi och astrologi utnyttjas av en del företag? Otänkbart för ett ämbetsverk!)

Det är faktiskt så, att stora resurser sätts och har satts på effektiviteten inom offentlig sektor, kanske i så hög grad att man vågar påstå att just effektivitetsfrågan är den enskilda fråga som för närvarande får mest uppmärksamhet inom stat, landsting och kommun. (För en översikt, se Wallenberg 1986 och Mellbourn 1986). Låt oss då se vilka lärdomarna hittills varit.

Effektivitetens svårigheter

Den kanske mest iögonfallande lärdomen är svårigheten att mäta effektiviteten. Effektivitet innebär ju att målen genomförs till rimliga kostnader, och mätningarna innebär därför ett "trestegsarbete". Först klarläggs målsättningarna, sedan undersöks huruvida de genomförts i praktiken, därefter görs en bedömning: finns en rimlig grad av målgenomförande till rimliga kostnader, dvs är verksamheten effektiv? Sådana mätningar bygger som synes på flera förutsättningar, t ex att det finns klara målsättningar, att man kan undersöka huruvida en myndighet genomfört sina målsättningar, och att man kan jämföra målsättningar med praktiskt genomförande. Effektivitetsmätningarnas svårigheter gäller just den bristande realismen i dessa förutsättningar, och vi skall se närmare på två av dem.

1) Mätningarna är svåra därför att målsättningarna icke låter sig formuleras exakt – och då vet man ju inte om de genomförts. Det är nog vanligare med oklara än med klara målsättningar inom of-

fentlig sektor, till visst problem för dem som försöker mäta effektiviteten, men detta skall inte ses som någon sorts moralisk eller intellektuell brist hos de ansvariga, utan som en strukturell egenskap hos det politiska systemet. Det finns nämligen starka drivkrafter till att formulera otydliga och allmänt hållna målsättningar, drivkrafter som är starkare än effektivitetsmätarnas krav på exakta och entydiga målsättningar. En sådan drivkraft är att ge förvaltningen en viss självständighet, vilket är en traditionell kärnpunkt i det svenska systemet – (exakta mål skulle styra tjänstemännen för hårt och därvid kunna skada självständigheten).

En annan drivkraft är att icke binda politikerna alltför hårt vid förvaltningens praktiska arbete – (det kan straffa sig vid valet, ty tjänstemännen kan skylla alla misslyckanden på att de detaljstyrts av politikerna, så att medborgarna väljer andra politiker). Ytterligare en drivkraft är att främja den kommunala självstyrelsen – (kommunerna vill icke ha exakta och konkreta målsättningar givna av staten, de vill bestämma själva). Ta t ex socialtjänstlagen. Den uttrycker riksdagens vilja (och därmed förhoppningsvis folkets vilja) inom den sociala sektorn, men för att inte binda upp kommunerna (som ju också uttrycker folkets vilja) har man formulerat en ramlag, en allmän inriktning, som kommunerna själva får precisera.

En mätning av den sociala sektorns effektivitet, en mätning av de politiska målsättningarnas genomförande, riskerar därför att bli omöjlig och meningslös, ty målsättningarna är medvetet så löst preciserade att de icke kan ligga till grund för en mätning – just därför att lokal varia-

tion skall underlättas. Socialt arbete får och skall se olika ut i Blomstermåla och Botkyrka, och den utredare som försöker påstå att skillnaden mellan dem är en skillnad i effektivitet råkar säkert illa ut. Detta är dock ingen säregenhet för det sociala området, ty ramlagar, decentralisering och lokal variation är snarare regel än undantag inom offentlig sektor, vilket skapar problem för effektivitetsmätningarna — det saknas helt enkelt klara målsättningar att utgå från. Hur skall man då veta om de genomförts?

Det är faktiskt inte nödvändigt att den offentliga sektorn skall sköta all viktig verksamhet.

2) En annan svårighet är att mäta genomförandet. Vi antar att man lyckats precisera en målsättning, och att man därefter försöker mäta huruvida den genomförts. Denna ambition möter avsevärda svårigheter, bl a följande:

Tidsmässig avgränsning. Många (kanske de flesta) myndighetsåtgärder syftar ju till att på lång sikt förbättra något, t ex missbrukarnas leverne, och att förebygga problem, t ex förhindra att det skapas nya missbrukare. Hur och när mäter man om sådana målsättningar genomförts?

Sektorsavgränsning. Samhällsproblem hänger ihop, men myndigheter är organisatoriskt åtskilda. Detta har blivit ett starkt ökande problem i och med välfärdsambitioner via den offentliga sektorn; nästan allt blir politik och hänger ihop i ett svärgeomträngligt mönster, där det blir så gott som omöjligt att förändra eller analysera bara en isolerad komponent.

Yttre påverkan. Varje myndighet kan med fog hävda att de förbättrats, men att andra faktorer förvärrar problemen. Hur skall en utredare t ex kunna särskilja en eventuell effektivitetsminskning inom sjukvården från yttre påverkan av försvårande slag som aids, miljöproblem, osunda leverne?

Det har förvisso gjorts försök att bemästra dessa effektivitetsmätningarnas svårigheter, och de har i allmänhet slutat på två olika sätt. Dels att ambitionen till mätning ges upp, vilket varit en vanlig svensk utväg, och dels att resultaten blir våldsamt kontroversiella och föremål för de vanliga ideologiska striderna, som i USA vid utvärderingen av större välfärdsprogram. En vanlig amerikansk slutsats var att offentlig välfärds politik inte fungerar, utan är ett slöseri med skattebetalarnas pengar, och det ville av naturliga skäl vänsteranhängarna betrakta mer som ett politiskt diskussionsinlägg än som en saklig effektivitetsmätning.

Effektiviteten och demokratin

Kanske ändå dessa mätproblem har en väl teknisk prägel. Låt oss därför diskutera en mer principiell fråga. Jag tror nämligen att grunden till svårigheterna inte alls är av teknisk karaktär, utan av djupgående principiell karaktär. Kanske sådana svårigheter framträder klarare, när man ställer frågan: vems målsättningar är det som skall genomföras? Svaret blir naturligtvis: medborgarnas. Ty förvaltningen ska genomföra de målsättningar som politikerna formulerat på folkets uppdrag, eller snarare: förvaltningen skall genomföra det som den politiska majoriteten tolkar såsom folkmajo-

ritetens vilja. Ökad effektivitet blir i det perspektivet närmast frågan om att öka förvaltningens följsamhet mot den politiska ledningen, och här framträder den av Gunnar Heckscher betonade motsättningen mellan effektivitet och rättssäkerhet (se Heckscher 1958). Låt oss diskutera denna motsättning i två led.

För det första kan en strävan efter ökad effektivitet leda till ett överambitiöst förvaltningsmaskineri, som okänsligt krossar enskilda individer i sin strävan att till punkt och pricka genomföra politiska viljetrytningar. Besvärsregler är t ex något som skyddar den enskilde, men som lätt kan ses som byråkratiska bestämmelser hindrande en ökad effektivitet. Över huvud taget brukar just detta strikta beroende av lagar, förordningar och regler användas för att kritisera myndigheters effektivitet, men det har trots allt en sund och nödvändig kärna: medborgaren skall veta att han måste följa demokratiskt beslutade regler, inget annat, och dessa regler skall ge honom både skyldigheter och rättigheter. Förvaltningen skall icke på egen hand få rubba dessa regler, hur vackra ambitioner man än har om att "snabbt och smidigt" lösa diverse samhällsproblem.

Här finns alltså ett mycket kontroversiellt element, nämligen att vissa politiska målsättningar, som har sin grund i folkets vilja, enkannerligen sådant som gäller att förbättra välfärden eller lösa samhällsproblemen, kan stå i motsättning till andra politiska målsättningar, som också har sin grund i folkviljan, nämligen kraven på fasta spelregler och den enskildes rättssäkerhet. Man kan försöka mildra denna motsättning genom att hävda att problemen uppstår när politikerna icke

tolkat folkets vilja korrekt eller när förvaltningen icke genomför de politiska intentionerna hundra procentigt — då vore det inte konstigt om kraven på rättssäkerhet kom i kläm, och då kunde man korrigera felet så att allt fungerar perfekt igen. Ty folkets vilja i ett demokratiskt system borde ju inte vara så inkonsekvent, att en typ av mål (välfärdsreformer, socialt ingenjörarbete), står i motsats till andra mål (rättssäkerheten).

Jag vill emellertid hävda att så är fallet. Jag tror att man kan dela upp den fiktiva konstruktionen "folkets vilja" i åtminstone fyra motstridande element: a) majoritetens contra minoritetens vilja b) viljan ifråga om kostnader c) viljan ifråga om rättssäkerheten d) viljan ifråga om materiella välfärdsreformer. Effektivitet brukar vanligen tolkas som relation mellan d) och b), dvs mellan materiella mål och kostnader. Kostnader brukar avse penningutgifter, men kan ibland avse även rättssäkerhet och minoritetens vilja. I teoretiska skrifter ser man vanligen kostnadsbegreppet på det senare sättet, men i praktisk förvaltningsverksamhet är kostnader helt enkelt frågan om penningutgifter. Konsekvensen blir att i praktiken får rättssäkerhet och minoritetsskydd mindre uppmärksamhet än de förtjänar.

Folkets vilja består alltså av flera inbördes motsatta delar, och ju mer av folkviljan förvaltningsmaskineriet försöker genomföra, desto mer bygger man in målkonflikter och antagonistiska motsättningar i själva organisationen.

Organisationen — den offentliga sektorn — fungerar därför allt sämre i takt med ökad mångsidighet och bredare ambitioner. I grund och botten gäller denna problematik själva synen på statsmakten.

Är staten ett kraftfullt instrument som i händerna på filantropiska politiker och tjänstemän tolkar folkviljan och skapar det perfekta samhället, där offentliga organ garanterar varje människa trygghet och välstånd? Eller kan en sådan statsmakt bli en maktfullkomlig koloss som i längden motverkar både trygghet och välstånd, just därför att folket inte har någon entydig vilja? Byråkratins behov av handling kan alltså reducera den mångfacetterade, av målkonflikter kännetecknade folkviljan till en brutal enhetlighet som kan skada viktiga värden.

Frågeställningen rymmer som synes en mängd ideologiska problem av traditionell art, vilket bör leda till en seriös ideologisk analys av förvaltningen, men här finns en uppenbar risk att man bakvägen gör ett ogenomtänkt ställningstagande till förmån för den kollektivistiska välfärdsstaten; nämligen om man kräver ökad effektivitet utan att ta hänsyn till immateriella kostnader som rättssäkerhet och minoritetsskydd.

Den andra begränsande faktorn i kraven på ökad effektivitet följer logiskt på vad som diskuterats, nämligen frågor om demokratins karaktär. Jag avser risken att folkmajoritet och politisk majoritet med en totalt följsam förvaltningsapparat (dvs en i normal mening effektiv förvaltning) erfar en viss maktberusning, och inte ser några hinder alls för att omdana samhället efter sin vilja; ett mindre angenämt framtidsperspektiv för minoriteter av olika slag. En mycket hög effektivitet skulle således kunna bli en stimulans för ett alltför långt drivet majoritetsvälde, vilket t ex de Tocqueville varnade för i sin analys av demokratins problem i Amerika på 1830-talet (de Tocqueville 1986).

Dessa varningar finns ju så att säga inskrivna i USA:s konstitution, genom maktbalanssystemet, och i någon mån i Västtysklands, genom författningsdomstolen. Det är faktiskt rimligt att se de amerikanska och tyska arrangemangen som hinder för en alltför långtgående effektivitet, eller åtminstone som ett tillfälle till begrundan över om ökad effektivitet kan komma i konflikt med andra värden. Och dessa värden är då närmast individens rättssäkerhet, stabiliteten i samhällets regelsystem, skydd för äganderätten, skydd för privatliv och familjen, o d.

Politik och marknad

Kanske slutsatsen av effektivitetsproblematiken främst bör bli en varning för att tilldela den offentliga sektorn för många och för olikartade uppgifter, en varning för att se statsmakten som ett instrument för att genomföra vackra välfärdsåtgärder, och i grunden en varning för åsikten att någon styrcentral över huvud taget kan planera och administrera fram det goda samhället. (Slutsatsen som sådan är som synes inte särskilt originell, men jag tror man måste lägga större vikt än vad som ofta är fallet, vid de argument och analyser som leder till slutsatsen.)

En orealistisk ambition om det positiva med en allvetande samhällelig styrcentral kan alltså sammanfattningsvis leda till att förvaltningsorganen blir för stora och för mångfacetterade, så att man till slut inte vet vad som genomförs: politikernas målsättningar eller byråkratins egna, eller kanske någon slumpstyrd produkt skapad inom ett oöverskådligt maskineri.

Den politiska majoriteten kan kanske också, med folkmajoriteten som legitimi-

tetsgrund, frestas till maktövertagelse mot enskilda individer och mot minoriteter av olika slag, i den heliga "folkviljans" namn. Och kanske just begreppet "folkvilja" är en viktig grund till problemen, ty det är ett sammansatt fenomen som kännetecknas av inre motsättningar, icke av harmonisk enighet. Om förvaltningen försöker genomföra detta mångfacetterade fenomen, måste man obönhörligen åsidosätta viktiga aspekter, troligen rätts-säkerhet och minoritetsskydd.

Den offentliga sektorn och den representativa demokratin är trots allt vackra ting, förutan vilka livet vore mindre civiliserat, och därför måste man peka på riskerna med orealistiska ambitioner som ofta vidlåter stat och kommun. Det är faktiskt inte nödvändigt att den offentliga sektorn skall sköta all viktig verksamhet, ty det finns andra sätt att i god demokratisk ordning fullgöra vad som angeläget är. Måhända statsmakten har sin största betydelse i att med auktoritet och legitimitet fastställa klara regler för samhällslivet (helst icke i strid med de informella regler som alltid finns), och att statsmakten bör vara återhållsam med att genomföra avancerade välfärds- och jämlikhetsreformer av materiellt slag. Välfärd och jämlikhet kan nämligen i västvärlden komma folket tillgodo på annat sätt. Jag syftar på att kapitalismen är det mest demokratiska systemet därför att folkets vilja råder via två olika mekanismer: politik och marknad. Passar inte den ena, så kan man använda den andra.

Via marknadsmekanismer väljer enskilda individer fritt mellan konkurrerande företags tjänster, till båtnad för både personlig frihet och ekonomisk utveckling. Valfrihet och konkurrens är icke att förakta vare sig det gäller att skaffa sig bil eller sjukvård och konsumenterna i en marknadsekonomi har onekligen så stor makt att man kan påstå att folkets vilja råder, särskilt som fattigdomen och okunnigheten från kapitalismens barndom övervunnits. Naturligtvis är inte systemet perfekt, men vem är perfekt? Det finns i alla fall bara sämre alternativ att välja på; vad sägs om t ex sovjetisk plan-hushållning?

Via politiken sköter medborgarna de oundgängligen gemensamma verksamheterna, t ex skapandet av fasta spelregler, men alls icke allt som är "viktigt" i någon mening, ty marknadsmekanismerna är ett fullgott demokratiskt alternativ till mången "viktig" verksamhet som nu sköts av det politiska systemet.

Referenser.

- Heckscher, G. Svensk statsförvaltning i arbete. SNS 1958
 Mellbourn, A. Bortom det starka samhället. Carlssons 1986
 de Tocqueville, A. Jämlikheten vårt öde. Svenskt urval av Anders Byttner. Ratio 1986.
 Wallenberg, J. Effektiv demokrati. Liber 1986