

Styrsystem i offentlig produktion

– Offentlig konsumtion i Sverige uppgår till nästan 30 procent av BNP, medan privat konsumtion är något högre än 50 procent. Mer än 70 procent av den offentliga konsumtionen är i sin tur kommunal konsumtion. Det finns idag nästan 300 kommuner i Sverige. Den offentliga sektorn överensstämmer inte väl med den bild många har, nämligen den av en gigantisk, centralstyrd politisk organisation för produktion och fördelning av tjänster. Det finns många lokala, politisk-ekonomiska beslutssystem som vart och ett sysslar med många olika uppgifter, alltifrån försvar och skolor till kommunala golfbanor, säger GUNNAR ELIASSON.

Samtidigt med att den gamla föreställningen om den offentliga sektorn raderas uppstår ett nytt offentligt problem. Hur styrs denna bjässe av löst och på olika sätt hopfogade aktiviteter som tillsammans sysselsätter 30 procent av den svenska arbetskraften, tar in mer än 50 procent av den totala bruttoproduktionen i skatt och lämnar tillbaka större delen som gratistjänster och bi-

drag i olika former? Hur håller man ihop en verksamhet vars organisation strider mot all administrativ erfarenhet – om syftet är att uppnå effektivitet i produktionen? Hur formulerar man sina mål? Är syftet att tillgodose konsumenternas preferenser, dvs att göra livet bättre för svenskarna? Varför har man i så fall organiserat sig så att offentliga producenter med lagstiftningens och skattefinansieringens hjälp blivit från konkurrens skyddade produktionsmonopol?¹⁾

Fyra frågor om den offentliga sektorns styrproblem

Den offentliga organisationens speciella styrproblem introduceras bäst med hjälp av fyra frågor. För det första; vem får, vem betalar och vem producerar de offentliga tjänsterna?

För det andra; "behandlas" en offentligt organiserad tjänsteproducent av marknaden på ett principiellt annorlunda sätt än en privat styrd organisation, tex ett industriföretag?

För det tredje; med vem konkurrerar de offentliga organisationerna om resurser?

För det fjärde; hur ser den offentliga sektorns målfunktion ut?

Vem kontrollerar tex den offentliga sektorn om marknadskontroll saknas? Hur kan man kontrollera förvaltningen av skattebetalarnas pengar om det inte finns några klara prestandamått att stämma av mot? Man har försökt med

1) Se Richard Murray, "The Dynamics of Local Government Behavior" i *The Economics of Institutions and Markets*, IUI Yearbook 1986/87, p. 96, Stockholm 1986.

"hypotetiska marknadsanalyser"²⁾, vilket blivit samma sak som att politikerna och den offentliga sektorn får kontrollera sin egen användning av skattebetalarnas resurser.

Kan svårigheterna att kontrollera offentliga, skattefinansierade budgetar förklara att den offentliga sektorn sedan andra världskrigets slut stadigt vuxit mycket snabbare än BNP? Är den "grå" ekonomi som i Sverige uppskattas till mellan 12 och 25 procent av den totala nationalinkomsten och som verkar ha vuxit snabbare än BNP en spegling av marknadskrafternas reaktion?³⁾

Om dessa observationer speglar ett komplicerat styrproblem inom det offentliga så är det fortfarande viktigt att komma ihåg att det problemet inte är typiskt svenskt. De flesta industriländer har i så fall samma problem, även om de nordiska välfärdsekonomierna ligger i en klass för sig. Det är därför intressant att – som i Carlssons uppsats i denna skrift – jämföra Sverige med USA, ett land som valt att i betydligt högre grad gå en annan väg.

Slutligen, varje fungerande styrsystem kräver en någorlunda väldefinierad målfunktion. Vad är det för värden statsmakten önskar se skapade i offentlig regi? Medan den offentliga sektorn vuxit fram för att producera kollektiva tjänster som marknaden inte spontant producerar samt en annorlunda fördelning av välfärden så beror den offentliga sektorns styrproblem paradoxalt nog på oklarheter om vilka mål som man vill uppnå. Oklara målfunktioner är det viktiga skälet till att privatisering av den offentliga organisationen diskuteras. För att illustrera styrproblemet, låt oss därför först titta på statistiken för att se vilka värden som åstadkoms i den offentliga produktionen.

Hur värdefull är den offentliga insatsen?

Den offentliga sektorns "bidrag" till produktionen mäts i nationalräkenskaper vanligtvis som den offentliga sektorns kostnader⁴⁾ omräknade i fasta priser. Detta bidrag utgör en felräkning av tre olika skäl.

① Kostnaden mäter inte värdet av produktionen i den offentliga sektorn (felaktig värdering).

② Den offentliga sektorn anses ofta stå för infrastrukturskapande verksamhet (tex utbildning) som ger produktivitetseffekter i andra sektorer, tex i industrin (felaktig kostnadsföring, ibland dubbelräkning).

③ Den offentliga sektorn tillförs resurser genom statsmaktens beskattningsmonopol och monopolställning på kreditmarknaden. De felaktiga priser som därvid uppstår påverkar den relativa utvecklingen av den offentliga och den privata ekonomin.

Den offentliga statistiken visar hur den offentliga sektorn dragit en ökad andel resurser i ekonomin men producerat en oförändrad, eller till och med minskande andel av den totala produktionen (se Carlssons uppsats). Detta betyder bokstavligt talat att produktiviteten i den offentliga sektorn sjunkit relativt den privata sektorn. Är detta ett resultat av dålig kostnadskontroll? Eller gör de tre felräkningarna ovan att vi inte utan vidare kan dra en sådan slutsats?

Att kunna läsa ut någonting meningsfullt ur ovan citerad statistik är en uppgift för experter. Vi vet att företagen har exakt samma problem med förvridna interna statistiksystem.⁵⁾ Men inne i företagen jobbar förhoppningsvis experter. För vanliga medborgare blir dock denna typ av information i det närmaste meningslös.

Bra mätsystem kräver marknadsmässighet...

En stor del av studierna över den offentliga sektorn går därför ut på att arbeta in en tänkt "marknad" i den offentliga sektorn, (cost-benefit analys, programbudgetering etc). Att arbeta in marknaden i någon verksamhet är samma sak som att förenkla och operationalisera verksamhetens målfunktion. Det är ett sätt att få

2) Se Bengt-Christer Ysander, "Public Policy Evaluation in Sweden", i *The Economics of Institutions and Markets*, IUI Yearbook 1986/87, Stockholm 1986.

3) Se Edgar Feige, "Swedens Underground Economy", s. 126 i *The Economics of Markets and Institutions*, IUI Yearbook 1986/87, Stockholm 1986.

4) kostnaden netto exklusive ränta på kapitalet.

5) Se *Hur styrs storföretag?* IUI, Stockholm 1984.

koll på produktionens inriktning och kostnader genom att göra enskilda personer direkt ansvariga för kostnader och marknadsanpassning. I den riktiga marknaden sköts kontrollen automatiskt. Vill konsumenten inte ha produkterna, blir det inga intäkter. Blir kostnaderna för höga, blir det förluster. Detta är skälet till att den amerikanska antitrustlagstiftningen är så angelägen om att konkurrensen skall fungera effektivt, så att monopol ej uppstår. Inom det offentliga finns ingen motsvarande kontroll. Tvärtom, offentliga producenter har vanligtvis lyckats skaffa sig både säker finansiering och effektiva skydd mot konkurrens. De är normalt organiserade som produktionsmonopol som kontrolleras genom de "hypotetiska revisioner" vi talat om ovan. Skall man "räkna sig fram" behövs å andra sidan bra mätsystem. Cost-benefit analys och programbudgetering är metoder att räkna fram den lägsta kostnaden och den bästa inriktningen på produktionen. (De ligger dock långt borta från den verkliga marknadspraktiken, där patienten betalar och väljer både läkare och sjukhus men i gengäld slipper betala motsvarande belopp i skatt.)

...och marknadsmässighet kräver ekonomiska experiment

Analytiska metoder för kostnadskontroll måste bygga på kända fakta. Lösningen på vinstproblemet i den privata sektorn bygger å andra sidan ofta på att många provat sig fram – experimenterat – i marknaden. De som lyckats har överlevt. Många har stängt verksamheten. Hur man skall lyckas i en experimentellt organiserad ekonomi är inte ett analytiskt problem. Underlaget för analysen saknas. Det kan bara tas fram ur laboratoriet, dvs marknaden. Det handlar om att pröva en affärsidé innan konkurrenten får en bättre idé, dvs praktiskt taget alltid långt innan den är färdigutredd. Men det är lika viktigt att snabbt och effektivt avsluta experimentet, om det visar sig felaktigt. Endast marknaden kan ge klara och pålitliga besked. Det är med andra ord först när man organiserat sig marknadsmässigt som man får bra mät- och kontrollsystem. Att sätta sig själv i marknaden kallas i de stora privata företagen för divisionalisering eller bolagisering. I det offentliga kallas det privatisering.

Metoden möjliggör att kostnader och intäkter som hör ihop sammanförs till samma vinstenhet. Man får ett bättre mätsystem, men marknadsmässighet uppnås först när vinstenheten också utsätts för fri nyetableringskonkurrens samt när dåligt skötta enheter tvingas lägga ned, när andra visar sig kunna sköta produktionen bättre.

Ambitioner att sätta offentlig verksamhet i marknaden stöter dock snart på patrull. Experimenterande passar inte en produktionsorganisation som modellerats efter 1600-talets behov av ett fungerande rättssäkerhets- och skattein- drivningssystem. Framför allt är de offentliga institutionerna illa organiserade för att snabbt avveckla misslyckade verksamheter. Experiment passar inte heller en organisation som har till uppgift att påverka "rättvisan" i samhället (fördelningsproblemet) eller korrigera individers konsumtion i "socialt önskvärd riktning" ("merit wants"). Det bästa sättet att illustrera organisationsproblemet är därför att börja med en kort historisk tillbakablick.

Staten har sitt ursprung i marknaden – historik

Kollektiv ekonomisk verksamhet har funnits länge, så länge att vi tar den som självklar. Familjen är ett exempel. Men går man riktigt långt tillbaka i historien, så konstaterar man att ett helt privat och individualistiskt organiserat samhälle föregriper den första offentliga verksamheten.

Om vi bortser från filosofernas föreställningar om statens roll – de gick nästan alltid ut på att mot ersättning moraliskt motivera den existerande statsmak- tens existens så att upproriska undersåtar hölls i tuktan och varnagel – så kvarstår den praktiska frågan på vilka grunder staten eller kollektivet existerar samt hur det ursprungligen kom till.

Civilisationens gryning blev egentligen undergången för det mycket behagliga och helt privat organiserade jägar- samhället. Klimatet även i norr var behagligt, sydeuropeiskt. Matförrådet i naturen mer än tillräckligt. Någon eller några timmars jakt per dag räckte för att försörja en hel familj. Enligt modern forskning blev dock människorna för 8-10 tusen år sedan så många att matförrå-

den började sina. Man tvingades organisera livsmedelsproduktionen mer effektivt. Civilisationen kom till stånd som en teknisk lösning på ett praktiskt problem. Stora folkanhopningar, gemensamma bevattningsanläggningar o s v krävde ordnade regler för samvaro. Dessa regler skapades spontant därför att deras existens möjliggjorde stora ekonomiska produktionsvärden ("skalekonomier") för den grupp människor som kunde komma överens om att skapa ett regelsystem och ordna ett samhälle.⁶⁾

Undan för undan växte alla möjliga varianter och avarter på kollektiv ekonomisk organisation fram i marknaden. Redan tidigt visade sig också den kollektiva organisationsformens svagheter. Mann vann i effektivitet ("skala"), men man förlorade både kontakten med individens önskemål och den automatiska, interna disciplinering som marknaden automatiskt utövar på individen. Information om vad som hände inne i det kollektiva monopolet kom inte upp till ytan. "Smitning" och "parasitering" blev lättare, liksom hierarkisk maktanhopning. Man argumenterade sig fram istället för att vara duktig i produktionen. I feodalsamhällets topp satt visserligen privata furstar, men de omgav sig gärna med kyrkans tjänare och glans. Man skapade inte sin ställning, sin rikedom och sina inkomster genom att sälja nyttiga varor och tjänster i marknaden till konkurrenskraftiga priser. Högre och himmelska makter fick motivera furstarnas position när den inte tilldelades dem "frivilligt" av marknaden, och kyrkan hjälpte ofta till mot skälig ersättning. Hux flux hade någon furste slagit ut alla konkurrenter och etablerat ett större privat – religiöst – socialt kollektiv. Vi fick kungar av Guds nåde, eller ätter som kunde härledas till historiens gryning och därför självfallet borde förbli vid makten. De upprätthöll ordning och reda och var i denna bemärkelse ofta effektiva ledare, inte minst när det gällde krigföring. Men de samlade stor ekonomisk makt hos sig. För Gustav Wasa och en lång rad av hans efterföljare var det omöjligt att skilja mellan den privata och den offentliga kassan. Kungarna förde såväl utrikes- som industripolitik. Krig var ofta en del av den naturliga affärsverksamheten. Hantverket var skyddat mot konkurrens av ett utstuderat skråväsende. Under den period som (i diagrammet) börjar

med Gustav Wasa och som slutar med en skarp "knyck" en bit in på 1800-talet var hela det svenska näringslivet – med vissa grupper av självägande bönder möjligen undantagna – en del av en kollektiv apparat med en kung i toppen – en offentlig sektor.

Teknologin tvingar fram avreglering av det offentliga

Knycken på produktionskurvan i figur 1 sammanföll med det väldiga lyft i den teknologiska utvecklingen som många förknippar med den industriella revolutionen. Men knycken inträffade också ungefär samtidigt som det svenska produktionssystemet avreglerades (Näringsfrihetsförordningar utfärdades, tex 1846 och 1864). Vad detta innebar kan uttryckas mycket enkelt; friheten att utan hinder konkurrera med alla, på alla marknader – mer eller mindre förbjuden sedan Gustav Wasa – blev plötsligt allmän. Stora Kopparberg behövde inte längre fråga kungen om lov för att öppna en ny gruva. Fagersta hade inte behövt ett privilegiebrev av kungen för att starta produktion av stål.

Jag tog denna långa inledning på mig för att få hem en poäng. I ett slag försvann nämligen en "jättelik offentlig sektor" i Sverige. Det tog mer än 100 år att bygga upp en relativt lika stor offentlig sektor igen.

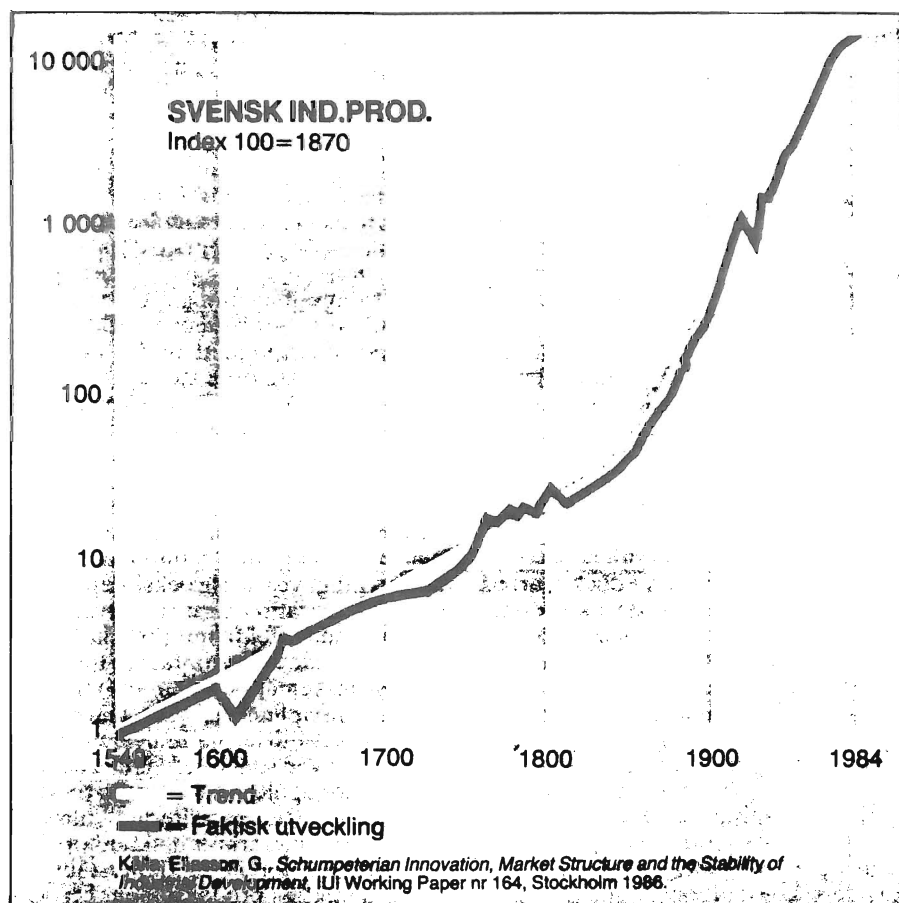
Vår nuvarande offentliga produktion har en organisatorisk uppbyggnad som i viktiga avseenden liknar den under de tidigare enväldiga kungarna. Rätten till fri etablering och konkurrens existerar inte, eller förhindras effektivt genom lagar eller skattefinansiering. Detta gäller arbetsförmedlande verksamhet, skolan, hälsovården etc. Bankerna är så hårt reglerade att de ofta är svåra att skilja från det offentliga. Stockholms Taxi är i många avseenden en offentlig inrättning. Nyetablering där kräver ett "privilegiebrev" från Länsstyrelsen som, liksom 1700-talets manufakturer, ger en monopolränta till kontraktsägaren.

6) För den som vill läsa mer om detta rekommenderar jag Cohen, M.N., 1977, *The Food Crisis in Prehistory*, New Haven.

Liksom tekniken slog sönder näringslivsregleringarna under 1800-talet, håller tekniken också idag på att spräcka den reglerade offentliga sektorn i dagens industriländer. Samtidigt som många är oroade över vad den nya, elektroniskt baserade informationsteknologin skall få för effekter på sysselsättningen och därför yrkar på kontroller, är ännu fler oroade över vad som kan hända med vår konkurrenskraft om man i svenskt näringsliv och i offentlig verksamhet inte tillräckligt snabbt fångar upp den nya teknologin i sin produktion. Somliga hävdar att den 10-åriga stagnation i

svensk industriproduktion som syns längst upp i kurvans högra hörn beror på att välfärdsstatens ekonomiska organisationsformer åter reglerat fast produktionssystemet.

Samtidigt förutsätter snabb teknologisk uppgradering av svensk ekonomi fritt experimenterande med det nya i öppen konkurrens. Därför diskuteras avreglering, privatisering, effektivisering och marknadsanpassning intensivt inom och utom det offentliga kollektivet – som ett medel att bryta stagnationen i figurens övre högra hörn.



Figur 1. Svensk industriproduktion under 450 år.

Olika länder, olika lösningar

Offentlig produktion representerar en icke marknadslösning på ett produktions- och ett distributionsproblem. Som en konsekvens av olika historisk bakgrund, traditioner och ekonomisk utveckling har därför olika länder också kommit fram till mycket olika lösningar. Bo Carlsson illustrerar detta med sin jämförelse mellan Sverige och USA. För att förstå skillnaden mellan länderna måste man hålla isär frågan vem som skall **konsumera** produkten, vem som skall **betala** och vem som skall **producera**. Att man politiskt vill påverka fördelningen av konsumtionen innebär inte att statsmakten behöver ta på sig produktionsansvaret. Det mesta som i den offentliga statistiken kallas offentlig konsumtion efterfrågas och privat betalningsvillighet finns i allmänhet oavsett denna konsumtion subventioneras eller produceras av det offentliga. Om man i den amerikanska och schweiziska statistiken sorterar fram alla de verksamheter som i Sverige produceras i offentlig regi skall man finna att dessa tjänster konsumeras i lika hög grad i USA och Schweiz som i Sverige. De tenderar att andelsmässigt växa med landets inkomst per capita. Fattiga länder har en låg konsumtion av sjukvård, utbildning och trygghet (ett annat ord för försäkringsskydd). Vad de privat organiserade ekonomierna framför allt saknar är en omfattande fördelningspolitik, en politik som i sin tur bygger på djupt rotade föreställningar om individens förmåga, rätt och plikt att ta ansvar för sig själv och sin familj, samt att det mesta som har med fördelning att göra kan lösas med privata försäkringar (som i Schweiz och USA).

Varför har den offentliga verksamheten vuxit så snabbt?

Många har försökt förklara varför den offentliga sektorns verksamhet i alla industriländer så länge vuxit så mycket snabbare än BNP, och då särskilt efter andra världskriget. Man brukar skilja mellan tre olika förklaringar⁷⁾; ① de offentligt producerade tjänsterna efterfrågas, ② inkomster och gratis tjänster omfördelas till förmån för vissa röststarka grupper i samhället, ③ speciella intressegrupper från en växande och poli-

tiskt stark grupp offentligt anställda. Efterfrågehypotesen har inget starkt förklaringsvärde. Skola, sjukvård och försäkringar efterfrågas visserligen. Men det spelar ingen större roll om produktionen sker offentlig eller privat. Inte heller tycks subventioneringsgraden i sig ha någon avgörande betydelse. De statistiska studier som gjorts i Sverige och i andra länder stöder i första hand fördelningshypotesen och hypotesen om starka intressegrupper. Det är alltså snarast så att av det offentliga marginellt gynnade grupper lyckas sätta sin prägel på en växande andel av samhällets produktion. Om denna förklaring är riktig kan man se framför sig en ständigt fortgående tillväxt av konkurrensskyddad offentlig tjänsteproduktion och inkomstfördelning som går snabbare än BNP växer – så länge inte den snabbare offentliga tillväxten stoppar tillväxten i ekonomin i övrigt.

Beroende på vilken politisk tradition man har och vilken grad och typ av privatisering av ekonomin man bestämmer sig för, får man alltså mycket olika organisatoriska lösningar på ekonomin och "styrproblemet" etc.

Från infrastruktur till fördelning

Under 1800-talet och större delen av 1900-talet fram till 60-talets slut var den offentliga sektorn i Sverige i allt väsentligt en fråga om kommunal verksamhet. Den kommunala verksamheten växte visserligen stadigt men inriktningen var klart infrastrukturbefrämjande; först utbildning och transportsystem, sedan i växande utsträckning sjukvård och där efter försäkring mot sjukdom, för ålderdomen osv. Allt detta bör rimligen ha haft positiva produktivitetseffekter på ekonomin i sin helhet. Den offentliga sektorns verksamhet gick ut på att skapa friska, utbildade och försäkrade arbetare för näringslivet. Den offentliga sektorn i Sverige var långt in på 60-talet inte heller speciellt stor i en internationell jämförelse. Det var under 70-talet som

7) Se Deiacio, E., 1986, "Why is Government Spending Outgrowing GDP?", i *The Economics of Institutions and Markets*, IUI Yearbook 1986/87, Stockholm 1986.

den offentliga expansionen ökade, och då särskilt transfereringarna, som hade helt annorlunda syften – fördelningsfrågan blev prioriterad.

Detta illustrerar ett viktigt problem. Det finns många skäl att organisera viss produktion kollektivt, men när den kollektiva produktionen blivit för omfattande och fördelningen avviker för mycket från marknadens börjar organisationen utsättas för inre spänningar och yttre konkurrens. Detta är ett typiskt symptom på ekonomiska effektivitetsproblem. Konkurrerande privata lösningar som bättre tillgodose den offentliga produktionens syften börjar dra till sig resurser. I princip är det ingen skillnad mellan ett företag som måste skaffa sig pengar i marknaden för att överleva, en organisation som måste locka till sig medlemmar eller statsmakten som skall kräva in skatter från motsträviga löntagare. Missköter statsmakten förvaltningen av sina resurser blir det förr eller senare omöjligt att fortsätta verksamheten i samma omfattning. De som avstått från resurser mot ersättning i form av offentliga tjänster börjar på olika sätt dra tillbaka sina bidrag (skatter).⁸⁾ Marknaden sätter gränser även för hur omfattande styrning av individernas preferenser och köpkraft (fördelningspolitik etc) som det politiska systemet kan fatta realistiska beslut om.

Var misslyckas marknaden?

Låt oss därför först gå igenom vad marknaden inte spontant klarar av och där det därför bör finnas en spontan efterfrågan på kollektiva lösningar. Det klassiska motivet för offentlig produktion är behovet av kollektiva tjänster ("public goods") som är svåra att avgiftsbelägga (tex "fyrrar") och som därför inte kommer att produceras spontant i marknaden. Tillgodoseende av "rättvisa" (fördelningsproblemet) är definitivt en uppgift som marknaden inte är organiserad för. Likaså är marknaden definitionsmässigt inte organiserad för att korrigera individers beteende i "socialt önskvärd riktning". Samhället har tex långtgående krav på att få begränsa tillgången på alkoholhaltiga drycker för alkoholberoende människor. Här representerar politikerna en "spontan efterfrågan" så länge de har väljare och skattebetalare med sig.

(Tillgodoseende av "rättvisa" och "socialt önskvärd" konsumtionsbeteende ("merit wants") innebär å andra sidan en inskränkning i individens friheter och en avvikelse från de liberala principer som av tradition anses vara ett viktigt inslag i ett demokratiskt styrelseskick. Det är därför inte en tillfällighet att man i USA, där individens rättigheter finns definierade i konstitutionen, där tron på individens förmåga är stor och där offentlig myndighetsutövning av tradition betraktas med stor misstänksamhet, att man där också finner avsevärt mindre inslag av "fördelningspolitik" (se Bo Carlssons artikel).)

Sedan 60-talets slut har fördelningspolitiken styrt inriktningen av den offentliga sektorns verksamhet i Sverige. Skälet har varit att marknaden inte ansetts vara rättvis. En väl fungerande marknadsekonomi fördelar inkomster efter värdet på individens bidrag till produktionen. En fungerande marknadsekonomi – särskilt i de rika industriländerna – bjuder visserligen dessutom på ett rikt utbud av arbetsmöjligheter som ger de flesta människor en chans att komma till sin rätt i yrkeslivet, men det ekonomiska utfallet är och förblir svårförutsebart och kanske ojämnt. I ökande grad har fördelningen inte accepterats och den politiska makten har dessutom haft den uppfattningen att fördelningen de facto kan påverkas i utjämnande riktning. Som en konsekvens härav har den offentliga verksamheten i form av produktion och transfereringar vuxit från en andel av BNP, som på 60-talet inte var särskilt hög jämfört med Europa i övrigt, till den högsta andelen bland industriländerna vid 80-talets ingång.

Att marknaden är mer orättvis än det offentligas fördelning av resurser är dock ingen självklarhet. De analyser som gjorts av survey-undersökningar i USA pekar i det närmaste entydigt mot slutsatsen att amerikanerna föredrar marknadslösningar, inte därför att de är mer effektiva utan därför att de är rättvis-

8) Detta diskuteras utförligt i *Att rätt värdera 90-talet*, kapitel VII, sid 249 ff, IUI, Stockholm 1986.

sare!!⁹⁾ Marknaden anses vara bättre därför att den i motsats till staten belönar Dig för vad Du presterar, inte efter vem Du känner. Om Du inte får vad Du önskar så "stimulerar" marknaden till en ökad arbetsinsats i stället för en känsla av att Du blivit orättvist behandlad (op cit s 384) och till passivitet. Marknaden blir med denna rättvisedefinition även effektiv.

Offentlig produktion eller privat produktion av kollektiva tjänster

"Fyrar" är sedan *John Stuart Mill* (1848) det klassiska exemplet på kollektiva tjänster som marknaden inte spontant producerar, därför att det inte går att ta betalt för dessa tjänster. Problemet kan, som nämnts, delas upp i två led: ① vem betalar, ② vem producerar? Traditionellt både betalar och producerar det offentliga såväl fyrar som domstolsväsende och försvar. Det är därför intressant att konstatera att det engelska fyrväsendet ursprungligen – trots att det under nästan 150 år använts som exempel på motsatsen – de facto byggdes ut med privat kapital och att de privata "spekulanterna", som de kallas i offentliga handlingar, mycket väl kunde ta betalt.¹⁰⁾ Det var till och med så att privata investerare på 1600-talet trädde in, därför att den "offentliga myndighet" som fått monopol på fyrverksamhet inte brydde sig om att reagera på efterfrågan och bygga ut fyrservicen för sjöfarten.

Traditionen i Sverige har varit att kollektiva och prioriterade tjänster som subventioneras över offentlig budget också skall produceras av offentliga monopol. Det är svårt att exakt bestämma var gränsen mellan samhällsviktiga tjänster och annat skall dras. Särskilt kommunerna och landstingen har därför kommit att syssla inte bara med sjukvård, skatter och barndaghem utan även med kraftdistribution, nöjesetablissemang och golfbanor.

Finansieringen av denna verksamhet har blivit en blandning av avgifter och skatter med konsekvensen att utvärderingen av fördelningskonsekvenser, kostnader och effektivitet blivit en i det närmaste omöjlig uppgift. En diskussion har därför öppnats kring frågan hur, samt hur långt man kan rulla utveckling-

en bakåt och sätta de offentliga monopolen tillbaka i konkurrensmarknaden utan att servicekvalitet och fördelningseffekter på något avgörande sätt påverkas negativt. Detta är vad som kallas "privatiseringsdebatten".

Ju mer marknad, desto bättre styrsystem?

Medan den politiska frågan handlar om hur den totala kakan i ekonomin skall fördelas på ett rättvist sätt så handlar det ekonomiska problemet om var gränserna för denna omfördelning går, dvs när marknadskrafterna börjar motverka de politiska intentionerna. Detta är bara delvis en fråga om skattesystemets utformning. Vi kommer också in på problem som har sin direkta motsvarighet vid styrningen av alla privata organisationer. När dessa blir tillräckligt stora får man interna kontrollproblem som, kort uttryckt, beror på att man saknar en referens, ett jämförelsemått, ett marknadspris på hur verksamheten alternativt skulle kunna skötas bättre. Även den offentliga verksamheten har behov av informations- och styrsystem som gör kostnadskontroll möjlig. Detta behov ökar i takt med resursåtgången och fungerande marknader förbättrar, som vi visat, informationssystemets effektivitet. Ju mer av konkurrensmarknadernas funktioner som elimineras, desto sämre fungerar de informationssystem med vars hjälp man skall styra, och vice versa. Förr eller senare kommer alltså en långtgående kollektivisering av en ekonomis produktions- och fördelningssystem i den negativa bemärkelsen skydd mot konkurrens och skapande av produktionsmonopol att undergräva företagets konkurrensförmåga och ekonomins hälsa. Under 80-talet har välfärdsekonomierna därför diskuterats under rubriker som "ekonomisk senilitet", "Eurosclerosis" osv. Förmågan till förnyelse minskar därför att konkurrensskyddad produktion normalt inte är organiserad för

9) Se Robert E. Lane, "Market Justices, Political Justice", *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2 (June) 1986.

10) Se Coase, R.H. "The Lighthouse in Economics", *The Journal of Law and Economics*.

experimentell verksamhet. Vi avslutar med att visa att experimenterande är lika viktigt för många kollektiverade produktionsverksamheter (tex skolan) som i det privata. Vi frågar oss därför till sist om graden av kollektivisering av produktionsansvar och initiativ kan komma att vålla problem när det gäller svensk ekonomis förmåga att med framgång klara introduktionen av den revolutionerade informationsteknologi som för närvarande knackar på dörren.

Centralstyrd skola – ett exempel

Utbildning anses vara en angelägen infrastrukturfråga för ett land och den kunskap som följer en viktig "tillgång" för individen. Statsmakten i de flesta industriländer har därför tagit till sin uppgift att dels stimulera till en högre allmän utbildningsnivå än den som man anser spontant skulle komma till stånd i marknaden, dels åstadkomma en annan fördelning av utbildningsinsatsen än den marknaden skulle åstadkomma. Men god och rätt fördelad utbildning är inte samma sak som offentligt producerad utbildning. Skattefinansierade utbildningskuponger ("vouchers") av tillräcklig värde som delas ut till de människor man vill hjälpa finansiellt borde räcka för att klara fördelningsproblemet. Finns det efterfrågan (pengar) kommer utbildningsproduktionen att spontant växa fram i marknaden på samma sätt som en mycket omfattande intern utbildning vuxit fram i företagets regi.¹¹⁾

Med vouchern i hand kan föräldrar och elever sedan rösta på skolmarknaden och välja de skolor man önskar. Så länge denna valfrihet föreligger borde det vara ganska likgiltigt vem som driver skolan. Den kan vara helprivat, helofentlig eller man kan ha ett blandsystem. Den organisationsform som är mest effektiv vinner.

En fungerande marknad är samma sak som ett brett utbud av alternativ (fri etableringsrätt) och rätt att välja. I en marknad kommer illa skötta skolor, som inte får några elever, att stängas och rektor och lärare att bli utan jobb. Om priset är någorlunda rätt, dvs om den subvention som ligger bakom alla vouchers är rätt dimensionerad, kommer alternativa skolor i tillräcklig mängd och utformning

hela tiden att ersätta dem som faller bort. Priset har ingenting med rättvisan att göra. Staten kan dela ut så stora vouchers att kostnaden täcks. Med fri etableringskonkurrens och inget skydd för utslagning av dåliga producenter är förutsättningarna för en "marknad" uppfyllda. På detta sätt är en stor del av industriproduktionen organiserad. En sådan lösning blir produktionstekniskt effektiv. Håller detta synsätt för offentlig produktion?

Antag att "någon" har ytterligare önskemål om hur fördelningen av skoltjänster skall gå till. Man kan önska standardiserade kursplaner och "jämn kvalitet" på utbildningen. Man kan hävda att ett voucher-system i första hand kommer att gynna de föräldrar och barn som är intellektuellt kapabla att välja bra skolor. Dessa effekter kan inte korrigeras med efterfrågan. Man måste centralt lägga sig i hur eleverna fördelas på skolor och skoltjänsterna produceras. För att undvika segregering och kvalitetskillnader i utbildningen har man därför i många länder valt att tilldela skolan sina elever; på samma sätt som "busing" förekommit i USA för att där undvika segregering av skolorna efter hudfärg. Två slutsatser kan dras av detta. Marknaden löser ofta inte fördelningsproblemen på grund av individernas olika förutsättningar. Därför har kollektiva lösningar praktiskt taget alltid motiverats med behovet av en "rättvisare fördelning".

Men andra problem kommer istället. En centralistisk produktionsorganisation minskar möjligheten till effektiv kostnadskontroll, därför att de interna informationssystemens effektivitet minskar.

Enkla mål förenklar mätning, styrning och kontroll

Det kritiska problemet vid styrning och kontroll av offentliga organisationer är tydligen (självklart) värderingen av pro-

11) Se *Kunskap, information och tjänster – en studie av svenska industriföretag*, IUI, Stockholm 1986.

duktionsresultatet. Ju krångligare produktens specifikation – fördelningseffekterna är kronan på verket i detta avseende – desto svårare blir det att specificera målen och kontrollera produktionen – om man inte låter konsumenterna själva (marknaden) avgöra. Privatisering ger uppenbara fördelar när det gäller styrning och kontroll, men anses inte klara fördelningsproblemet. Men det finns stora områden inom det offentliga där fördelningsproblemet inte spelar någon avgörande roll; energidistribution, vägbyggnad och underhåll, delar av sjukvården och pensionsförsäkringssystemet osv. Varför använder man sig då inte mer av privatisering i det offentliga, när storföretagen gör det för att klara i princip samma problem?

I stora företag är svårigheten enorm att definiera produktiviteten och lönsamheten på interna funktioner, särskilt stabsfunktioner som stöder många aktiviteter samtidigt, där kontakterna med marknaden ofta är minimala och produkten praktiskt taget odefinierbar. Privata organisationer som LO, SAF eller Hyresgästernas Riksförbund är lika utsatta för intern ineffektivitet. Svårigheterna att mäta produktionens värde när den inte värderas i marknaden är grundproblemet. Alla försöker därför på olika sätt spränga in marknaden i sin verksamhet för att få kontroll på vad man håller på med. Man divisionaliserar, bolagiserar, lägger ut separerbara funktioner på underleverantörer, konsulter osv. Varför är inte detta det normala, administrativa greppet hos offentligt styrda producenter av tjänster?

Låt oss ta skolan som illustration igen. Hur mäter man skolans "prestation"? I nationalräkenskaperna räknar man fram ett "hypotetiskt prestationsmått", nämligen antalet "inlärningsstillfällen", dvs i grund- och gymnasieskolan antalet "elevveckotimmar" och i högskolan antalet studerande omräknat till heltidsstuderande. Ett sådant prestationsmått fångar inte upp "utjämnings effekter" om måttets definition skall stämma med motivet. En privatiserad skola skulle bli den bästa organisationsformen eftersom konkurrensen skulle minimera kostnaden per inlärningsstillfälle. Kvaliteten då? Spelar inte klasstorlek, antal kuratorer eller skolbyråkrater någon roll? Ibland tar man med dessa faktorer i måttet, dvs om klasserna minskar i storlek

eller om antalet skolbyråkrater ökar så minskar i bägge fallen produktiviteten. Här finns således betydande problem.

När produktiviteten mätts på detta sätt vet vi tex att Sverige har inemot dubbelt så höga kostnader, dvs hälften så hög produktivitet som i de övriga nordiska länderna när det gäller daghem och fritidshem, social hemhjälp, kriminalvård, poliväsande och arbetsförmedling.¹²⁾ Man finner också att produktiviteten i offentlig tjänsteproduktion generellt tenderat att minska, eller växa långsammare än i privat organiserad produktion.

Om den svenska restaurangnäringen kollektiviserades och skattefinansierades samt om produktiviteten beräknades på detta sätt skulle lyxkrogarna ha mycket låg produktivitet och pizzarestaurangerna hög produktivitet. Men det skulle inte gå att avgöra om lyxkrogarna producerade gourmetmat eller om man bara hade lata anställda. En sådan situation kan ett privat företag inte leva med. Man bryter därför ut en så stor del av sin verksamhet som det går ur den sammanhållna produktionen för att möjliggöra mätningar och jämförelser.

Det framtida kunskapssamhället kräver förmodligen en experimentellt organiserad skola

Hur kommer de framtida besluten när det gäller att introducera marknadsstyrning av offentlig tjänsteproduktion att tas? För det första har frågan en rent politisk-ideologisk sida där fakta kan ha svårt att göra sig gällande.

För det andra beror svaret på hur viktiga de offentliga tjänsterna är för övrig produktion i landet. Medan mindre väsentliga verksamheter kan få fortsätta år ut och år in kommer samhällsekonomiskt viktiga, offentliga funktioner, som 70-talet visat, att utsättas för genomgripande ideologiska revisioner, om den ekonomiska verkligheten så kräver. Om vi tex utgår från den allmänna uppfattningen att den framtida ekonomiska utveck-

12) Se Richard Murray, *Den offentliga sektorn – effektivitet och produktivitet*, IUI Working Paper nr 175, Stockholm 1987.

lingen kommer att ställa stora krav på kunskap och förmåga till ekonomisk anpassning, vilka risker är samhället då berett att ta genom att medvetet organisera utbildningen mindre effektivt för att uppfylla fördelningspolitiska mål?

Jag valde skolan som exempel därför att den både symboliserar och representerar kunskap, den förnämsta kapitaltillgången i framtidens samhälle. Men "skolan" som producent av samhällsviktig kunskap är inte väldefinierad. Detta konstaterande gör det möjligt att knyta en tråd av alla de garn vi spunnit.

"Skolan" anges – ofta på goda grunder – vara ett bra exempel på den offentliga sektorns förmåga att skapa en "infrastruktur", kunskap som inte skulle ha kommit fram spontant i marknaden. "Kunskap" i olika former avgör helt ett lands ekonomiska välfärd! Man kan utan att överdriva peka på att stora delar av kostnaden i industrin handlar om kunskapskrävande informationshantering.

Utbildning i denna breda mening är en mycket komplicerad produkt. Att avgöra hur produkten "kunskap" skall se ut och bör utvecklas kan aldrig ske på ett ändamålsenligt sätt genom utredningar och kalkyler. Liksom de flesta produkter måste även utbildningen, för att bli bra, först prövas på en konkurrensmarknad. Därför sker bara en del och kanske bara en mindre del, av ett lands centrala kunskapsutveckling i den offentliga skolans regi. Kunskapsutveckling sker inom familjen, i umgängeskretsen och på jobbet under fria, experimentella former. Den

allmänna, formella skolutbildningen är dock sannolikt en viktig bas för all övrig vidareutveckling av kunskap, särskilt på arbetsplatserna. Att avstå från att experimentera fram en ändamålsenlig utbildningsprodukt i det formella skolsystemet ger därför inte bara en sämre utbildning utan kan utgöra en nationell ekonomisk risk – om den formella skolutbildningen har den betydelse för den ekonomiska utvecklingen som jag antyder.¹³⁾ Att så är fallet speglar det faktum att företag i ökande grad bygger ut sin egen interna utbildning, inte sällan i direkt konkurrens med den offentliga utbildningen. Tillsammans taget ger detta en rikt varierad, experimentell kunskapsutveckling därför att den förekommer på så många olika platser. Marknaden har med andra ord spontant skapat den konkurrens som den kollektiva skolproduktionen länge "skyddats från". Risken för att den offentliga utbildningen blir en ny krisbransch är större än för ett direkt konkurrensutsatt företag, därför att dess för direkt konkurrens skyddade finansiering gör att det dröjer länge innan en genomgripande, organisatorisk revision tvingas fram. Jag inledde med att visa att när detta inträffar så är det inte första gången i svensk ekonomisk historia som den offentliga sektorns organisation radikalt förändrats av vad vi i vardagstal kallar marknadskrafterna.

13) Mer om detta kan läsas i *Kunskap, information och tjänster – en studie av svenska industriföretag*, IUI, Stockholm 1986.