



Har statens skuta förlorat styrfarten?

av RICHARD MURRAY

För att kunna styra en skuta måste den ha en viss fart. Frågan är om den statliga sektorns tillväxt varit en förutsättning för att kunna styra samhället.

I tre år har stora ansträngningar satts in för att minska de offentliga utgifternas ökning. Det senaste året har dessa ansträngningar krönts med framgång i ett avseende: den statliga förvaltningen har minskat något i omfattning.

1980-81 beräknas den statliga konsumtionen (som motsvarar den statliga förvaltningens resursförbrukning) ha minskat med 1,4 procent. Antalet anställda i statliga myndigheter omräknat till heltidspersoner beräknas ha minskat med 1.300 1980/81. För att finna något liknande får man gå mycket långt tillbaka i tiden, förmodligen ända till 1920-talet.

Visst borde samhället kunna styras av något färre byråkrater. Syftet med denna artikel är emellertid att belysa svårigheterna att förena behövlig politisk styrning med besparingspolitik.

Besparingspolitiken har flera ingredienser: de stora "klippen" i transferegningar till hushåll, företag och kommuner, radikala översyner av statliga verk (SÖ, Socialstyrelsen, FMV) och ett generellt besparingskrav riktat till hela den statliga förvaltningen.

OMPRIORITERA

För att få det generella besparingskravet att "ta" måste det säkerligen drivas med stor konsekvens och kompromisslöshet. Medges alltför många undantag är det risk för att ingen tar kravet på allvar. Kanske var det detta som gjorde att 1979/80 års besparingskrav ledde till en real resursökning på 1,6 procent.

Detta gör emellertid att det blir svårt att förena besparingskraven med omprioriteringar. Kunde omprioriteringarna ske helt och hållet inom enskilda myndigheter vore det möjligt att upprätthålla besparingskravet genom att förelägga myndigheten nya uppgifter utan att ge ökade anslag eller göra avkall på besparingskravet. Men detta är vanligtvis inte möjligt, och då förloras greppet om besparingskravet.

Pengar är inte allt. Rätt folk på rätt plats är ett väl så viktigt styrinstrument. En myndighet som ska ändra sin inriktning eller ta upp nya uppgifter behöver ofta ny personal. Vad som har hänt det allra sista året är att personalomsättningen gått ned radikalt.

De flesta myndigheter har idag nära nog ett anställningsstopp. Följaktligen är de helt och hållet hänvisade till intern rekrytering och vidareutbildning för att lösa sina bemanningsproblem. Detta medger helt enkelt inte några större satsningar på nya områden.

Parallellt med besparingspolitiken har en minskning av regleringarna eftersträvs. Någon motsvarighet till den amerikanska avregleringen av hela samhällssektorer har det ännu inte varit tal om.

Friggeboden är närmast symbolisk. Ett visst arbete har sedan länge bedrivits för att förenkla regleringsbreven. Myndigheterna föreslår i samband med anslagsframställningen förenklingar i kostnadsbesparande syfte. Detta har ännu inte lett till så mycket. En riksdagsmotion av Hans Lindblad (fp) tar upp minskad detaljreglering av de statliga myndigheternas organisation.

Regelförenklingen eftersträvas dels av effektivitetsskäl – myndigheter och enskilda kan använda sina resurser effektivare om deras handlingsfrihet vidgas, dels i hopp om att kostnaderna ska bli mindre, helt enkelt därför att reglerna kostar att leva upp till.

Samtidigt har det alltid varit uppenbart att reglerna – åtminstone till vissa delar – varit ägnade att hålla tillbaka kostnadsökningar. Myndigheterna har inte haft frihet att själva inrätta högre tjänster – risken är för stor att de skulle dra på sig höga personalkostnader.

Idag är ambivalensen i fråga om regelförenkling fullt skönjbar. Förra regeringen föreskrev att besparingar skulle göras på statliga personaltidskrifter. Detta är ju en oerhört detaljerad styrning, som går stick i stäv med avregleringsambitionerna.

Tydligare kan inte dilemmat illustreras. Reglerna kan behövas för att styra besparingarna. Men ur vårt perspektiv är avregleringen främst av betydelse för att också den minskar de politiska styrmöjligheterna.

KÄRA BESPARINGSOBJEKT

Två kära besparingsprojekt är de offentliga utredningarna och departementen. Ännu har besparingsambitionerna knappt slagit igenom på dessa höjder. Dessa riksdagens och regeringens utrednings- och policyorgan är självfallet av största betydelse för möjligheterna att styra landet. I den mån deras resurser minskas, minskar också möjligheterna att utöva ledningen av landets utveckling.

Sammantaget minskar en framgångsrik besparingspolitik möjligheterna att

styra samhället genom att budgetmässiga omprioriteringar försvåras, personalläget i statsförvaltningen fryses, regelstyrningen minskar och regeringens och riksdagens stabsorgan dras ned.

När tillväxten i ekonomin avstannar, upphör då inte hela samhället att förändras? Om så är fallet, att det som nu är, skall så vara under överskådlig framtid, så behövs uppenbarligen mycket mindre central styrning. Myndigheter, hushåll och företag med för den delen, kan leva efter den enkla regeln: fortsatt som förut, gör det ni alltid har gjort. I varje fall skulle en stor del av planeringsaktiviteterna i bl a kommittéväsendet och departementen kunna avvecklas. Omprioriteringar och nyrekryteringar behöver inte göras.

FRONTALKOLLISION

Det är bara det att detta baseras på en grundläggande felsyn. Det är nästan befogat att påstå att den uteblivna tillväxten är förenad med större förändringar, större krav på flexibilitet, anpassning och styrning än en fortsatt tillväxt. Det är i själva verket så att upphovet till den uteblivna tillväxten är stora förändringar både i vårt samhälle och ute i världen – råvaruknapphet, teknisk utveckling, multinationella företags operationer, miljöproblem, föräldrade relationer mellan kapital och arbetskraft för att nu nämna några. Som exempel kan anföras oljeprisstegringen som dels drog ner tillväxten, dels ställde stora omedelbara krav på omställning i energiförsörjningen och därmed krav på offentliga insatser. Inflationen bereder ständigt nya fördelingsproblem och eftersom en av tre kronor som hushållen har att röra sig med kommer från stat och kommun måste de offentliga organen vara på alerten. Dessa förändringar i förening med den offentliga sektorns stora omfattning gör att påkänningarna på denna blir mycket stora. Och det ställer stora krav på politisk styrning. Man har all anledning att vänta en frontalkollision mellan fortsatt besparingspolitik och kraven på att lösa nya samhällsproblem. □

Richard Murray har som nationalekonom doktorerat på kommunernas roll i den offentliga sektorn. Han utreder myndigheternas interna administration på statskontoret.

