

Nr 15/1995

Ett samhälle i obalans

- om arbetsmarknadens struktur
i tio kommuner

Per Bill

Förord

Många av landets mest framgångsrika företag satsar idag sin kraft på en eller ett fåtal branscher där de kan fokusera sig på att använda sin unika kompetens. Så är inte fallet med kommunerna, vilka är överlägset störst bland arbetsgivarna i Sveriges tio största städer. Ingen bransch tycks vara för liten eller för långt bort från den kommunala kompetensen. I en kommun som har 10 000 anställda och är verksam i hundra vitt skilda branscher kan det ganska snabbt uppstå problem. Hur kan en organisation med en så vildvuxen struktur styras och ledas?

Den frågan ställer Per Bill, riksdagsman för moderaterna och tidigare kommunalråd i Uppsala, i denna rapport.

I rapporten ifrågasätts om dagens kommuner är naturliga enheter eller om de är konstruerade strukturer skapade efter 1960-talets drömmar om storskalig effektivitet. Rapporten visar också några konkreta vägar bort från storskaligheten. Det kan handla om att dela kommuner, upprätta avvecklingsplaner för den offentliga affärsverksamheten vilket ger utrymme för friare marknader samt om att återskapa de sociala gemenskapernas betydelse.

Stockholm i oktober 1995

Dick Erixon
Projektledare

Innehåll

Inledning.....	3
Mått på den offentliga sektorns storlek	4
De största arbetsgivarna	5
Stockholm.....	5
Göteborg.....	6
Malmö.....	7
Uppsala.....	7
Linköping	8
Norrköping.....	9
Helsingborg.....	9
Jönköping	10
Örebro.....	11
Västerås	11
Externa studier	12
Offentliga sektorns utgifter och BNP 1950-94	12
Skattetrycket	12
SABO.....	13
Några vägar till förnyelse	14
Storleksnackdelar	15
Minska statens dominans	17
Befria marknaden	18
Befria gemenskaperna	21
Sänk skatterna.....	22
Problem på väg tillbaka	22

Inledning

Två tydliga trender i svenskt arbetsliv under senare år har varit en starkt ökad koncentration på huvuduppgiften och en avveckling av konglomeratstrukturer. Således är det i dag få som ser några större synergieffekter i att försöka vara bäst i flera branscher samtidigt. Idén att parera en lågkonjunktur i personbilsbranschen med en högkonjunktur i fiskbullsbranschen eller läkemedelsbranschen har övergivits.

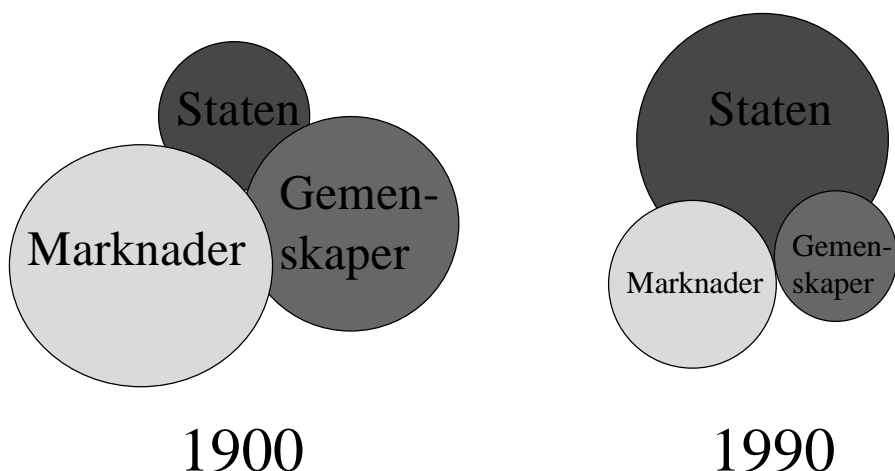
Tendenserna går tvärtom mot en tydlig fokusering på kärnverksamheten. Många företagsledare ifrågasätter idag om det ens finns någon synergi mellan så närliggande områden som personbilar, bussar och lastbilar. En följd av detta tänkande är att även ägarstrukturer förändras och konglomerat löses upp. Livskraftiga dotterbolag släpps fria, och avtal om köp av tjänster och produkter eller gemensamma utvecklingsprojekt ersätter tidigare konglomeratstrukturer.

Det finns dock ett tydligt undantag från idéerna om koncentration på huvuduppgiften och en upplösning av konglomeratstrukturer. Undantaget är den offentliga sektorn i allmänhet och de svenska kommunerna i synnerhet.

Under de senaste 25 åren har kommunerna expanderat på ett sätt som saknar motsvarighet på den svenska arbetsmarknaden. Deras omfång och ansvar har vuxit år från år. Viss del av expansionen handlar visserligen om överflyttning av tidigare statlig eller landstingsdriven verksamhet, men den stora merparten av expansionen beror på att större och större delar av samhället socialiserats, eller som socialdemokraterna brukar uttrycka saken – att verksamheten lagts under demokratisk kontroll.

Statens roll i samhället har kraftigt ökat och dess skilda delar har tagit över såväl produktions- som huvudansvar för områden som tidigare sköttes av marknaden eller gemenskaperna.

Historisk utveckling



Bilden ovan beskriver schematiskt denna utveckling av det svenska samhället från år 1900 till 1990. Statens del av samhället har vuxit från att år 1900 ha varit en relativt liten del av samhället till att år 1990 ha blivit totalt dominerande. Samtidigt har de andra två samhällsfärens relativa storlek minskat som en direkt följd av statens expansion.

Mått på den offentliga sektorns storlek

Det är svårt och statistiskt mycket krävande att erhålla en detaljerad bild av dagens Sverige. Därför tenderar flertalet studier att beskriva en liten, men gripbar del, av samhället. Denna studie skiljer sig inte från detta mönster. Ett mål med rapporten har varit att beskriva en sådan avgränsad del av samhället, för att se hur dess resultat förhåller sig till andra studier.

Syftet med rapporten är att beskriva den offentliga expansionen i allmänhet och landets tio största städer i synnerhet, samt att staka ut tre vägar för att minska den offentliga sektorns storlek. Tre vägar som är viktiga att följa, om Sverige skall kunna förändras från en i dag söndervittrande välfärdsstat till ett välfärdssamhälle i balans.

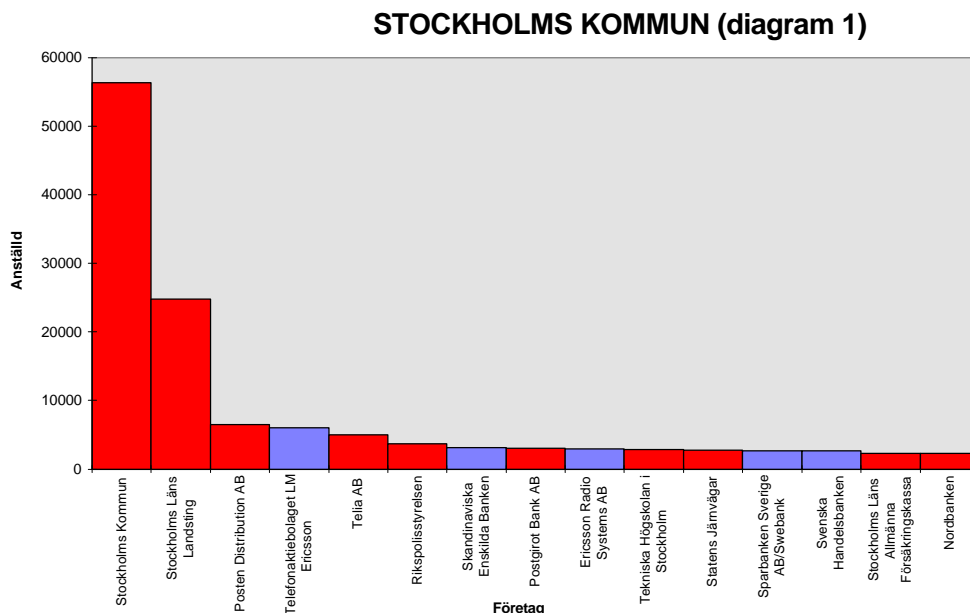
Det finns många sätt att beskriva den offentliga sektorns expansion. Var för sig kan de sägas ge en otillräcklig bild av vad som skett i vårt land, men när beskrivningarna läggs sida vid sida råder det ingen tvivel om vad som skett.

I rapporten redovisas dels resultatet av egna studier samt refererat av tre andra studier, vilka bidrar till att förstärka bilden av en offentlig sektor som genom politiska beslut vuxit till en gigant i samhället. En gigant som under de senaste 35 åren effektivt trängt tillbaka samhällets två andra sfärer, marknaden och gemenskaperna. Rapporten omfattar:

- * en beskrivning av och kommentarer kring de 15 största arbetsgivarna i landets tio största städer, samt en mer omfattande studie av de 200 största arbetsgivarna i två av dessa städer, Stockholm och Uppsala
- * referat och hänvisningar till tre andra studier som beskriver det offentliga storlek och betydelse i det svenska samhället.
- * en grov skiss av tre vägar för att omvandla Sverige från en välfärdsstat i sönderfall till ett välfärdssamhälle i balans

De största arbetsgivarna

Nedanstående undersökning är baserad på SCBs företagsregister. Sökningarna genomfördes 950213 och 950427. Noteras bör att undersökningen avser antalet anställda personer enligt kontrolluppgift till SCB, dvs inte antalet årsarbetare, fast anställda eller dylikt.

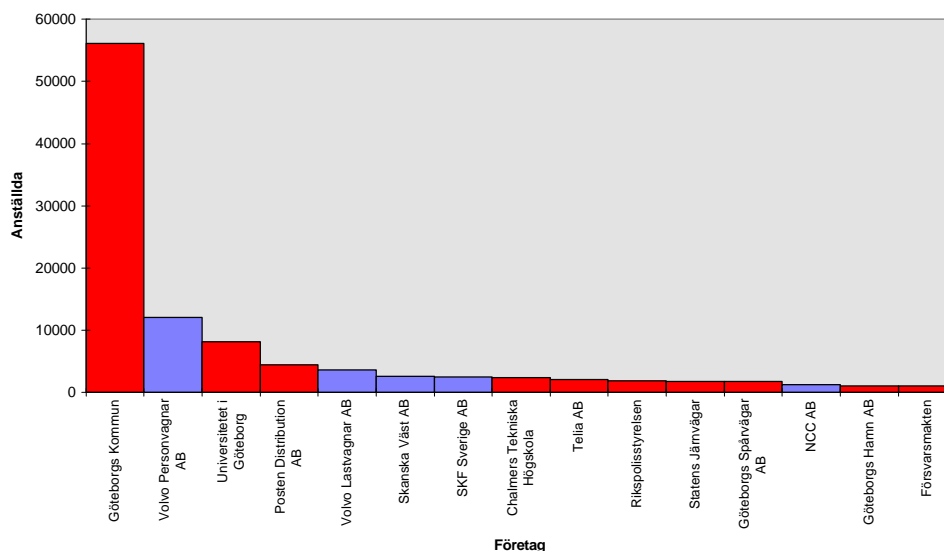


I Stockholm, Sveriges huvudstad, är kommunen den största arbetsgivaren med 56 295 anställda. Därefter följer ytterligare två offentliga arbetsgivare - Landstinget har 24 789 anställda och Posten

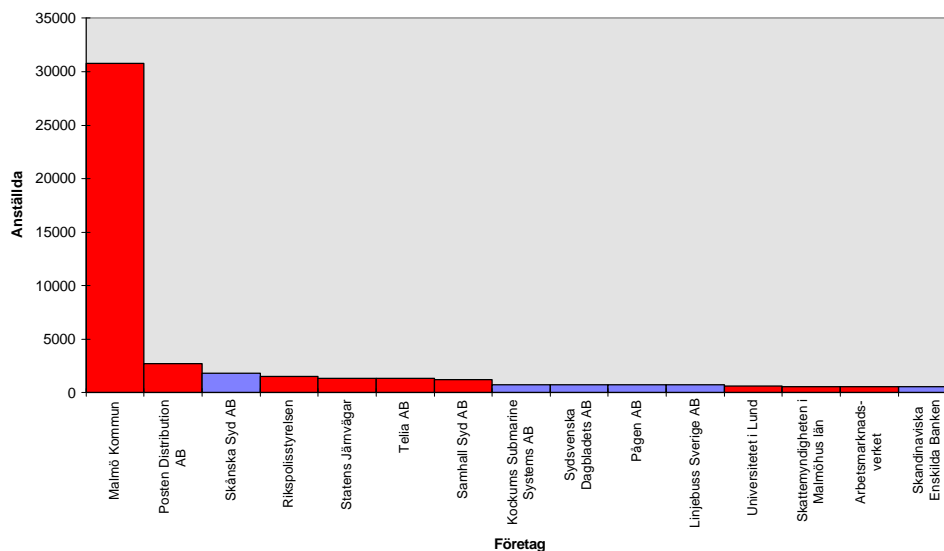
6 533 anställda. Först på fjärde plats kommer den största privata arbetsgivaren - LM Ericsson AB med 5981 anställda. Av diagram 1 framgår att kommunen är nio gånger större än den största privata arbetsgivaren. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i huvudstaden, att 87 procent arbetar i den offentliga sektorn och 13 procent i den privata.

Som framgår av studien ovan är den offentliga dominansen mycket stor sett till de femton största arbetsgivarna i Stockholm. När antalet arbetsgivare utökas till att omfatta de trettio största minskar andelen offentligt anställda till 81 procent. När förteckningen utökas till att omfatta de 100 största arbetsgivarna i Stockholms stad står den offentliga sektorn för 71 procent av de anställda.

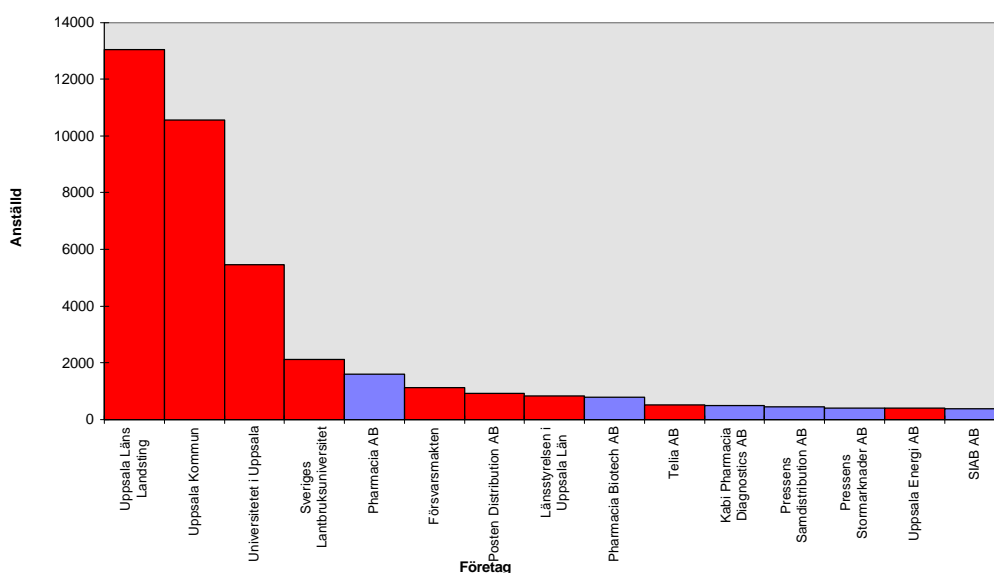
GÖTEBORGS KOMMUN (diagram 2)



I landets andra stad, Göteborg, känd för sin industri och sina stora handelshus, är bilden likartad. Kommunen dominerar stort med 56 143 anställda. På andra plats kommer Sveriges största privata arbetsgivare Volvo Personvagnar AB med 12 117 anställda. Därefter följer Göteborgs Universitet och Posten Distribution AB. Av diagram 2 framgår att Göteborgs kommun är drygt 4 gånger större än Volvo Personvagnar AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Göteborg, att 79 procent arbetar i den offentliga sektorn och 21 procent i den privata.

MALMÖ KOMMUN (diagram 3)

I arbetarstaden Malmö är bilden än värre. Här dominerar kommunen fullständigt med 30 788 anställda. Därefter följer Posten distribution AB och på tredje plats, den största privata arbetsgivaren, Skånska Syd AB, med 1 797 anställda. Av diagram 3 framgår att Malmö kommun är drygt 17 gånger större än Skånska Syd AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Malmö, att 89 procent arbetar i den offentliga sektorn och 11 procent i den privata.

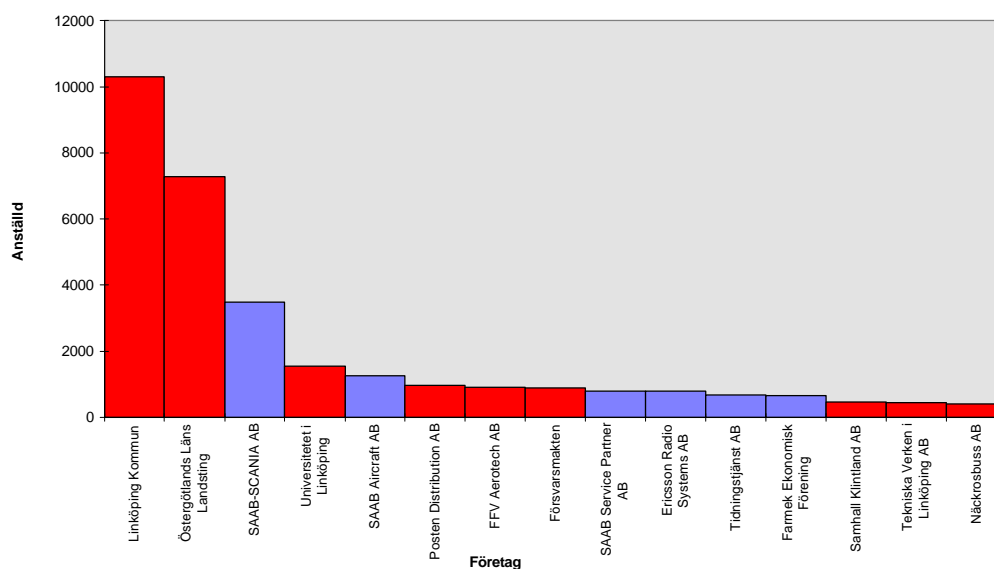
UPPSALA KOMMUN (diagram 4)

I lärdomsstaden Uppsala är läget likartat. Här dominerar landstinget och kommunen med 13 054 respektive 10 572 anställda. Därefter

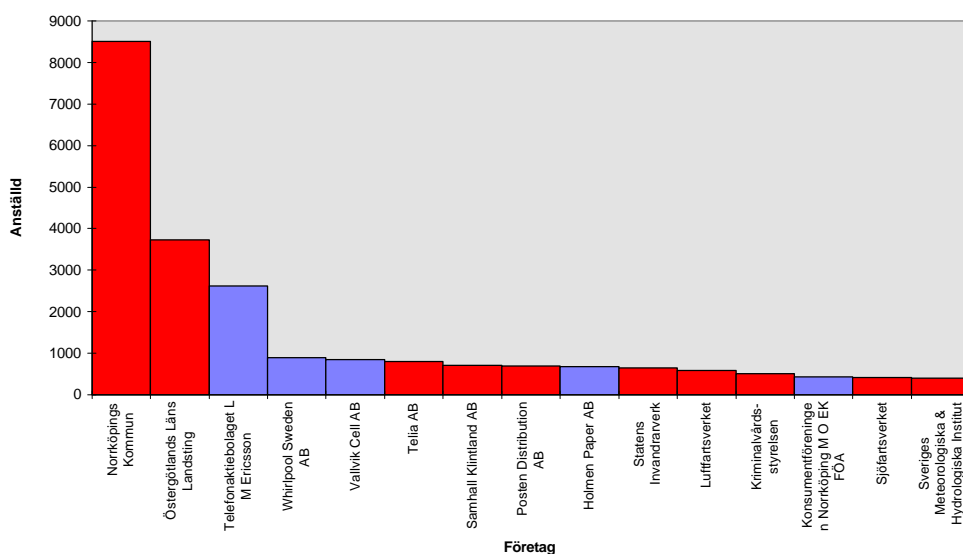
följer stadens stoltheter Uppsala universitet och Sveriges lantbruksuniversitet med 5 454 respektive 2 120 anställda. Först på femte plats kommer stadens största privata arbetsgivare, Pharmacia AB, med 1 600 anställda. Av diagram 4 framgår att Uppsala kommun är drygt 6 gånger större än Pharmacia AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Uppsala, att 90 procent arbetar i den offentliga sektorn och 10 procent i den privata.

Som synes är den offentliga dominansen mycket stor. När antalet arbetsgivare höjs till att omfatta de trettio största minskar andelen offentligt anställda till 86 procent och när antalet ökas till att omfatta de 100 största arbetsgivarna sjunker antalet offentligt anställda ytterligare något ner till 77 procent.

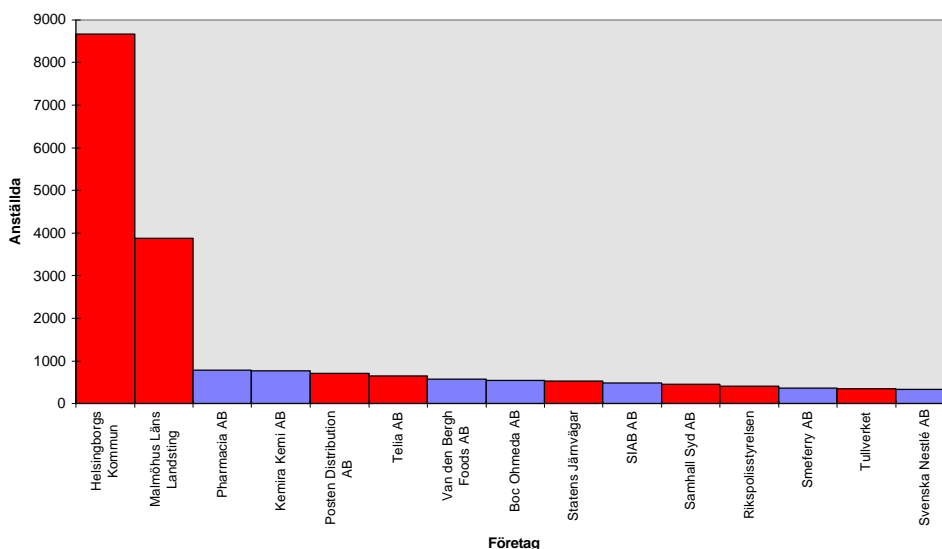
LINKÖPINGS KOMMUN (diagram 5)



I universitets- och teknikstaden Linköping är läget följande: Störst är Linköpings kommun med 10 305 anställda, följd av landstinget i Östergötland med 7 281 anställda. På tredje plats kommer privata SAAB-SCANIA AB med 3 480 anställda. Därefter följer Linköpings universitet, SAAB Aircraft AB och Posten Distribution AB. Av diagram 5 framgår att Linköpings kommun är drygt 3 gånger större än SAAB-SCANIA AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Linköping, att 75 procent arbetar i den offentliga sektorn och 25 procent i den privata.

NORRKÖPINGS KOMMUN (diagram 6)

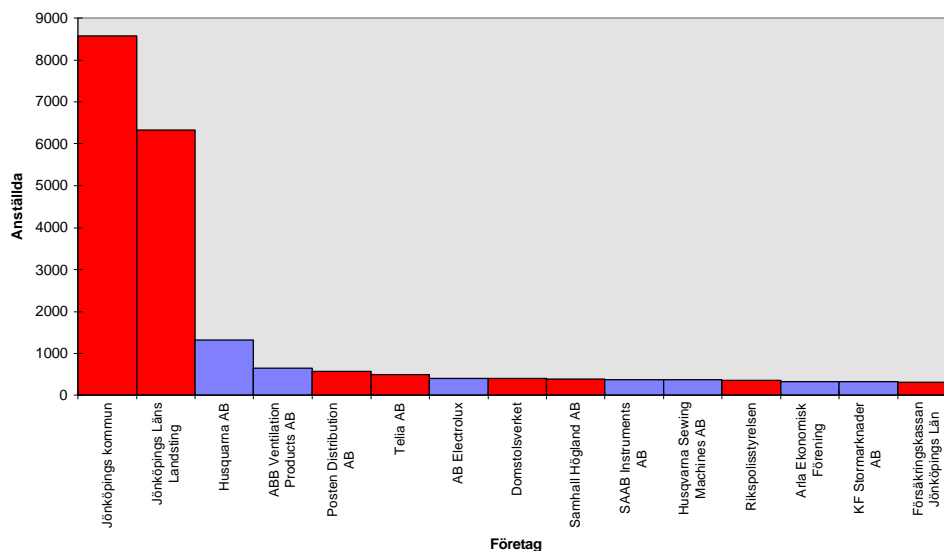
I industristaden Norrköping är Norrköpings Kommun största arbetsgivare med 8 514 anställda, följd av Östergötlands Läns Landsting med 3 731 anställda. På tredje plats kommer LM Ericsson AB med 2 625 anställda. Av diagram 6 framgår att Norrköpings kommun är drygt 3 gånger större än LM Ericsson AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Norrköping, att 76 procent arbetar i den offentliga sektorn och 24 procent i den privata.

HELSINGBORGS KOMMUN (diagram 7)

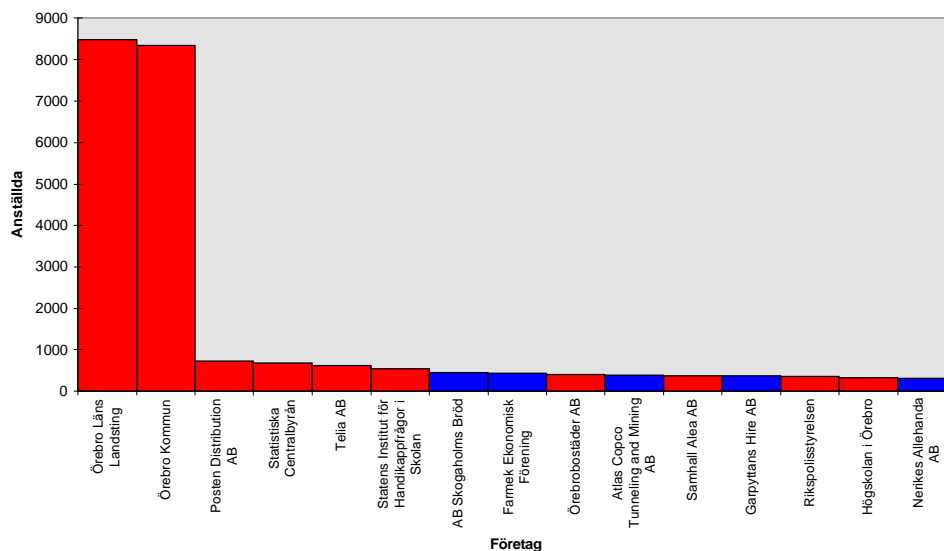
I Helsingborg är Helsingborgs Kommun största arbetsgivare med 8 662 anställda, följd av Malmöhus Läns Landsting med 3 874

anställda. På tredje plats kommer Pharmacia AB med 787 anställda. Av diagram 7 framgår att Helsingborgs kommun är drygt 11 gånger större än Pharmacia AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Helsingborg, att 80 procent arbetar i den offentliga sektorn och 20 procent i den privata.

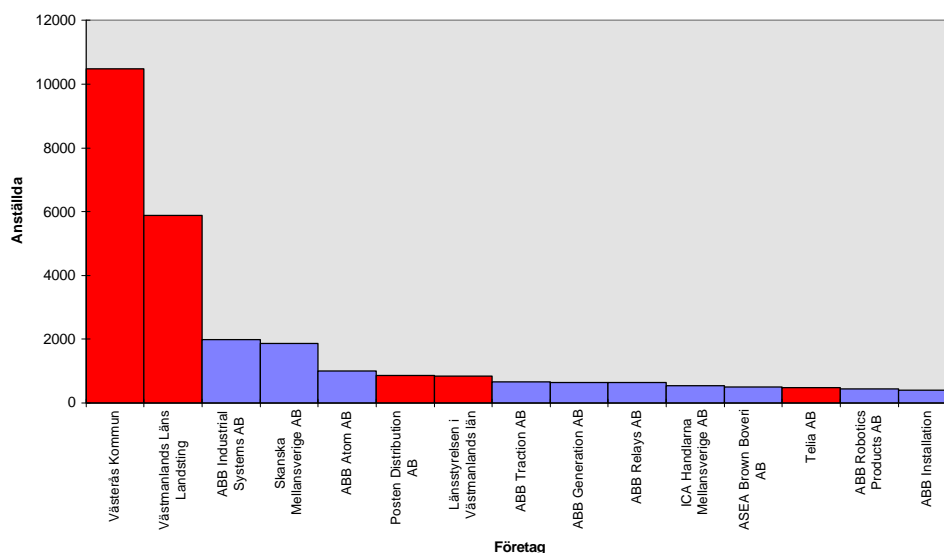
JÖNKÖPINGS KOMMUN (diagram 8)



Även i Jönköping dominerar kommunen och landstinget med 8 584 respektive 6 324 anställda. Därefter följer de båda privata, men betydligt mindre, arbetsgivarna Huskvarna AB och ABB Ventilation Products AB med 1 326 respektive 644 anställda. Av diagram 8 framgår att Jönköpings kommun är drygt 6 gånger större än Huskvarna AB. Vidare framgår, om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna i Jönköping, att 82 procent arbetar i den offentliga sektorn och 18 procent i den privata.

ÖREBRO KOMMUN (diagram 9)

Störst dominans av offentliga arbetsgivare i denna studie har Örebro. Om vi enbart ser till de 15 största arbetsgivarna så arbetar hela 91 procent i den offentliga och endast 9 procent i den privata sektorn. Här dominerar kommunen och landstinget med 8 490 respektive 8 337 anställda. Därefter följer ytterligare fyra offentliga arbetsgivare innan vi hittar det största privata företaget i staden – AB Skogaholms bröd med 445 anställda. Av diagram 9 framgår att Örebro kommun är drygt 19 gånger större än Skogaholms AB.

VÄSTERÅS KOMMUN (diagram 10)

Minst dominerat av den offentliga sektorn i denna studie är Västerås. Visserligen toppar kommunen och landstinget i vanlig

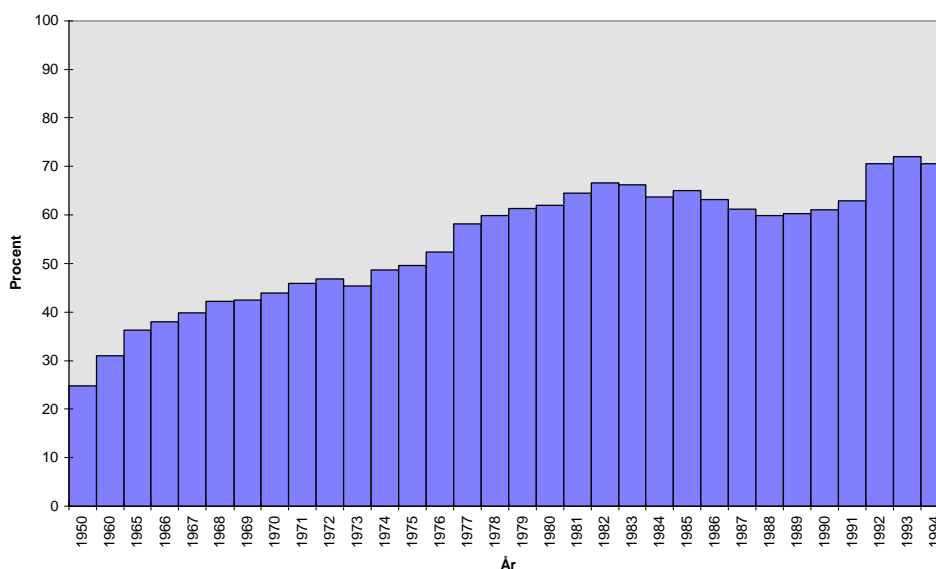
ordning med 10 495 respektive 5 882 anställda, men därefter följer tre privata arbetsgivare, ABB Industrial Systems AB med 1992 anställda, Skanska Mellansverige AB 1 868 anställda och ABB Atom AB med 1 011 anställda. Av diagram 10 framgår att Västerås kommun är drygt 5 gånger större än ABB Industrial Systems AB. Trots att Västerås är den minst offentligt dominerade staden i denna studie, svarar de offentliga arbetsgivarna för 68 procent medan den privata när upp till 32 procent.

Externa studier

Offentliga sektorns utgifter och BNP 1950-94

Ett illustrativt sätt att beskriva den offentliga sektorns expansion är att redovisa dess utgifter i förhållande till BNP (Diagram 11). År 1950 utgjorde de offentliga utgifterna 24,7 procent av BNP. 1970 hade siffran stigit till 43,9 procent. 1980 var siffran 62 procent och 1994 ser siffran ut att preliminärt hamna på 70,6 procent. Den stora ökningen av de offentliga utgifterna beror främst på ökade transfereringar till hushåll och företag, ökade ränteutgifter på statsskulden samt ökad kommunal konsumtion.

Offentliga sektorns utgifter 1950-1994(diagram11)

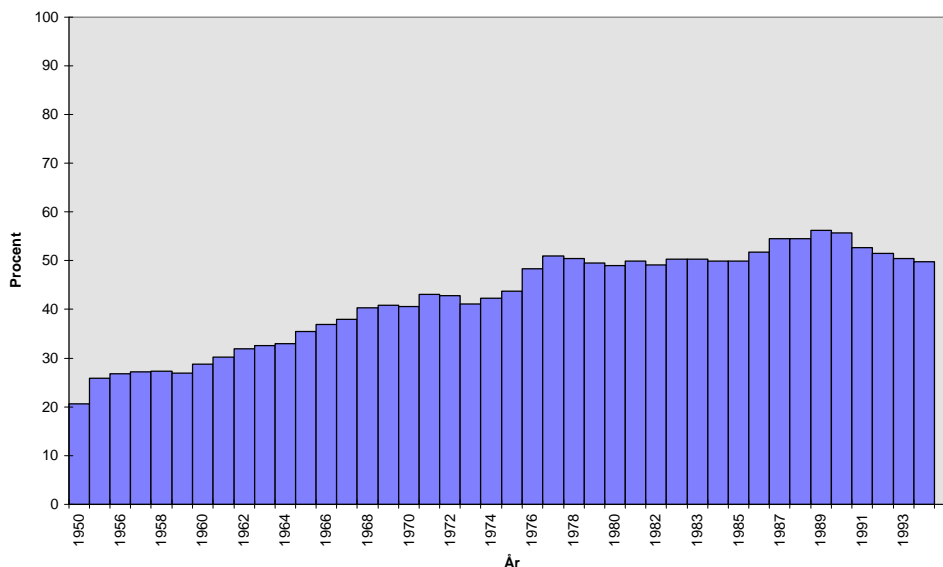


Skattetrycket

Den offentliga sektorns utgifter finansieras via skatter, avgifter och upplåning. Skattetrycket, dvs skatter och avgifter till staten,

kommunerna och socialförsäkringssystemen, har följaktligen också stigit i snabb takt (Diagram 12). 1950 var skattetrycket 20,6 procent, 1970 hade siffran stigit till 40,5 procent, 1980 var siffran 49 procent och 1994 är den preliminära siffran 49,8 procent. Som högst har skattetrycket legat på 56,2 procent vilket inträffade 1989, året före skattereformen.

Skatterna jämförda med BNP 1950-1994(diagram 12)



SABO

I rapporten - *Varifrån kommer inkomsterna* - har Sveriges Allmännyttiga bostadsorganisation (SABO) undersökt den disponibla inkomsten per invånare i Sveriges alla kommuner. Med disponibel inkomst menas de inkomster som hushållen disponerar för konsumtion och sparande efter direkta skatter. Rapporten redovisar tre huvudkällor för den disponibla inkomsten:

- * lön från företag
- * lön från stat och kommuner
- * inkomster från socialförsäkringssystem och offentlig a transfereringar

Resultatet av undersökningen som avser år 1992 är mycket intressant. Den visar bl a att endast i drygt 40 av landets 288 kommuner får merparten av invånarna större delen av sina disponibla inkomster från den privata sektorn. I övriga ca 240 kommuner är lön från det offentliga tillsammans med socialförsäkringspengar den största inkomstkällan.

Genomsnittlig disponibel inkomst per person och inkomstslag

Kommun	Lön	Lön	Ersättning	Summa	Andel
	företag	offentl	socialförs		
Stockholm	56 100	25 500	37 100	118 700	53%
Göteborg	46 900	22 600	36 700	106 200	56%
Malmö	42 000	20 500	37 500	100 000	58%
Uppsala	40 300	36 100	26 800	103 200	61%
Linköping	44 600	30 100	29 200	103 900	57%
Norrköping	44 100	23 900	32 500	100 500	56%
Jönköping	42 400	25 200	31 900	99 500	57%
Västerås	51 700	23 900	33 800	109 400	53%

Några vägar till förnyelse

Som framgår av min studie av Sveriges tio största städer så har de en ganska likartad arbetsmarknadsstruktur. Samtliga städer domineras stort av den offentliga sektorn i allmänhet och av kommun och landstingssfären i synnerhet. I många fall är dessa Super-Mega-Konglomerat tio gånger större än den största privata arbetsgivaren i staden.

I Stockholm har Stockholms kommun med sina 56 295 anställda nio gånger fler anställda än den största privata arbetsgivaren LM Ericsson. Om de kommunala bolagen räknas in stiger antalet anställda i koncernen Stockholms kommun med ytterligare ca 6 500 anställda. Dessa drygt 60 000 anställda sysslar i dag med allt från ren myndighetsutövning till marknadsföring och elproduktion.

I Göteborg har kommunen med sina 56 143 anställda fem gånger fler anställda än Volvo Personvagnar AB. Antalet kommunanställda ökar ytterligare ca 9 200 personer när de kommunala bolagen räknas med. Dessa drygt 65 000 anställda sysslar i dag med allt från ren myndighetsutövning till sjukvård och hamndrift.

I Malmö är kommunen med sina 30 788 anställda hela 17 gånger större än den största privata arbetsgivaren Skånska Syd AB.

I Uppsala är kommunen med sina 10 572 anställda drygt sex gånger större än det största privata företaget Pharmacia AB. Även i

Uppsala sysslar kommunen med vitt skilda uppgifter, allt från ren myndighetsutövning till kommunal kioskverksamhet.

Bilden i de övriga sex städerna skiljer sig inte avsevärt från de fyra största med undantag för Västerås, som uppvisar de klart mest balanserade siffrorna. Om detta beror på ABBs stora verksamhet i staden eller på en trimmad offentlig sektor låter jag vara osagt.

Resultatet av min undersökning visar med önskvärd tydlighet att den offentliga sektorn är mycket dominerande i landets tio största städer när man granskar de femton största arbetsgivarna. En dominans som uppkommit under de senaste trettio åren. Från år 1965 fram till 1992 har den offentliga sektorn vuxit från att sysselsätta 15 procent av den svenska arbetskraften till 33 procent. Med andra ord har storleken på den offentliga sektorn mer än fördubblats under denna tid.

Kommunerna har utvecklats till en typ av diverseföretag som säljer allt till alla. Vid varje utbyggnad av kommunernas verksamhet tycks grundidén ha varit att verksamheten skall drivas till 100 procent i egen regi. Sälunda har t ex flertalet nyetablerade kommunala skolor och daghem fått städning, fastighetsskötsel, bespisning m m utförd i kommunal regi.

Naturligtvis minskar den offentliga sektorns totala dominans på arbetsmarknaden något när antalet arbetsgivare i undersökningen utvidgas. Vid en utökad granskning av Stockholm och Uppsala visade sig dock denna minskning vara beskedlig. Att 71 respektive 77 procent av de anställda jobbar i offentlig sektor när antalet arbetsgivare utökats till att omfatta de 100 största arbetsgivarna i Stockholm respektive Uppsala visar med stor tydlighet hur snedvriden den svenska arbetsmarknaden är i dag.

Storleksnackdelar

Organisation

Det är svårt att styra och leda en kommun. En kommun är inte ett företag utan en demokratiskt styrd organisation. Den demokratiska beslutsprocessen är ofta lång och dessutom av naturen ryckig, t.ex. på grund av majoritetsskiften. Vidare ställs krav på att en kommun visar stor öppenhet och transparens samt att alla kommuninvånare behandlas på ett likartat sätt. Dessa grundläggande krav, som med

fog skall ställas på en kommun, innebär i sig svårigheter i styrnings- och ledningsprocesserna. Lägg därtill att kommunerna är stora och aktiva aktörer i över hundra branscher, framträder en bild av mycket omfattande problem.

Är det ens teoretiskt möjligt att organisera, styra och leda en organisation som t ex Stockholms kommun med sammanlagt över 60 000 anställda på ett effektivt och professionellt sätt? Går det att tillvarata såväl skattebetalarnas som de anställdas krav? Och hur klarar kommunen av att både vara beställare av t ex barnomsorg, samtidigt som man är den i särklass största producenten på marknaden?

Kommunerna lider i dag av direkta storleksnackdelar och av politiska krav att göra allt åt alla. Några tydliga tendenser till ökad fokusering på kärnverksamheten är svåra att se. Visserligen har en del av de mest flagranta övertrampen på marknads och gemenskapernas områden avstyrt, men de stora och välplanerade satsningarna för att tydliggöra vilka som är kommunens huvuduppgifter och vad som kan överlätas till samhällets andra sektorer har inte gjorts.

Många av landets mest framgångsrika företag satsar idag sin kraft på en eller ett fåtal branscher där de kan använda sin unika kompetens. Så är inte fallet med kommunerna. Här saknas helt detta tänkande. Ingen bransch tycks vara för liten eller för långt bort från den kommunala kompetensen. Kommuner och landsting driver kiosker, taxiverksamhet, fordonsverkstäder, biluthyrning osv.

Om man betänker att en stor svensk kommun har drygt 10 000 anställda och är verksam i minst hundra vitt skilda branscher inses ganska snabbt att det uppstår problem. Hur kan en organisation med en så vildvuxen struktur styras och ledas? Hur kan kommunens politiker skaffa sig ett grepp över verksamheten och har de någon aning om huruvida verksamheten drivs effektivt och med god service?

Uppföljning och kontroll

Att på ett effektivt sätt följa upp och kontrollera en så omfattande verksamhet som en kommun är mycket svårt i sig. Att dessutom följa upp att de politiska besluten genomförs, och att det sker utan maskning från kommunala tjänstemän gör uppgiften ännu svårare.

Trots detta saknas ett enhetligt kommunalt redovisningssystem. Självklarheter i näringslivet som affärs- och economicontrollers lyser med sin frånvaro. Dessutom tycks den kommunala revisionen oftast mer handla om politik än om huruvida kommunen skött sina förehavanden på ett klanderfritt sätt.

Åtgärder

Om vi bortser från att kommunen måste fokusera på de primärkommunala verksamheterna och återföra övriga verksamheter till de sektorer av samhället där de hör hemma, vilket beskrivs nedan, så finns det en fråga som varje kommunpolitiker borde ställa sig: Är kommunen en naturlig enhet eller är den en politiskt konstruerad struktur som egentligen består av flera naturliga enheter?

Känner en person som bor i Uppsalaförorten Knivsta sig som Uppsalabo eller är han i första hand Knivstabo? Känner sig en person som bor i Idre sig som Älvdalsbo eller är han i första hand Idrebo?

Listan över kommuner som slogs ihop under 1960- och 1970-talet är lång. I många fall var besluten illa förankrade hos kommuninnevanorna. Drömmar om storskalighet och effektivitet via storlek fick avgöra.

En konkret åtgärd för att minska storleksnackdelen kan därför vara att låta tidigare kommuner återuppstå. Detta bör lämpligen ske efter en lokal folkomröstning.

En sådan skilsmässa behöver inte vara total. Vatten och avlopp samt andra tekniska verksamheter, där storlek är positivt, kan fortfarande skötas gemensamt. Detta kan ske via avtal, samägande eller kommunalförbund. Däremot är kommun- eller stadsdelsnämnder inte ett sätt att lösa storleksnackdelar, utan bara ett sätt att öka den lokala närbyråkratin.

Minska statens dominans

Det finns i samtliga demokratiska riksdagspartier en gryende insikt om Sveriges prekära läge. De stora budgetunderskotten, den enorma statsskulden, de gigantiska pensionsåtagandena, den svaga kronan och de höga räntorna har fått flertalet av landets politiker att förstå att något måste göras.

Däremot skiljer sig sjukdomsinsikten och ordinationen av botemedel kraftigt mellan partierna. Hos de socialistiska och gröna partierna beskrivs moder Sveas sjukdom som en släng av kapitalistiska frostbrytningar förorsakade av den förhatliga marknaden och nyliberal politik. Ordinationen är strikt centralism och större "demokratisk kontroll" över marknaden och gemenskaperna. Med hjälp av större politisk kontroll av det civila samhället och en uppputsning av välfärdsstatens kulisser skall Sverige åter bli starkt.

För mig och många andra är bilden av moder Sveas sjukdom en helt annan. Välfärdsstaten i svensk tappning är i dag en söndervittrande koloss på lerfötter. En kraftig obalans mellan det offentliga och det privata har gjort att den privata sektorn tvingas bära en allt större börda i form av en svällande offentlig sektor.

Det är dessbättre möjligt att undvika välfärdsstatens kollaps genom att minska de offentliga åtagandena och samtidigt stärka det civila samhället. Nedan skisseras på tre vägar för att åter göra Sverige till ett välfärdssamhälle i balans. Tillsammans med ett stabilt system för privat sparande, medborgarkonton och en flexiblare arbetsmarknad bör ett betydligt solidare och säkrare välfärdssamhälle kunna skapas ur dagens välfärdsstat.

Befria marknaden

Under 1980- och 1990-talet har många typer av kommunal kringverksamhet organiserats om till kommunala resultatenheter eller bolag. Syftet har varit att öka effektiviteten och få ett grepp om verksamhetens "faktiska" kostnader.

Denna bolagisering eller uppdelning i resultatenheter har tyvärr inneburit ett flertal problem. Ett tydligt och mycket diskuterat sådant är att den lagfästa rätten till insyn i de offentliga verksamheterna försvårats. Ett annat problem är den inbyggda konflikt som uppstår när kommunen dels är myndighet för ett specifikt område, dels en av de största producenterna på området. Ett tredje problem är att kommunerna på område efter område har låtit sina tidigare interna avdelningar expandera till andra sektorer i samhället.

Under 1990-talet har kommuner och landsting för första gången genomgått en kraftig omvandling och omorganisation. Ökad upphandling av tjänster, minskade resurser och stora kommunala budgetöverskridanden har resulterat i stora problem för den kommunala verksamheten.

Omvandlingen har i många kommuner varit omfattande, med stora varsel och uppsägning av personal. Att en sådan omställning är smärtsam och för många politiker och tjänstemän mycket svår att genomföra har på många håll resulterat i att kommunen i stället för att satsa på sina kärnverksamheter och säga upp övertalig personal, valt att behålla merparten av sin personal och expandera kommunens verksamhet. Detta är en av flera orsaker till att många kommuner i dag satsar på kommunal affärsverksamhet.

Tanken är att kommunen skall kunna använda sina extra resurser och sin kompetens i olika typer av affärsverksamhet. Det kan röra sig om kommunala städföretag, kommunal catering, kommunala grossistföretag, kommunala fordons- och lackeringsverkstäder, kommunala kiosker m m. Detta skall enligt kommunernas företrädare naturligtvis ske genom en öppen och sund konkurrens på lika villkor. "Om privata företag får städa kommunala lokaler så borde kommunala företag få städa privata lokaler", tycks många kommunala företrädare resonera.

Denna utveckling är djupt olycklig och dessutom mycket tveksam ur juridisk synvinkel. I kommunallagen från 1991 2 kap. § 7 kan följande läsas:

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Hur är det möjligt att driva en kommunal tjänst utan vinstsyfte och samtidigt hävda att det är sund konkurrens på lika villkor?

Låt mig illustrera detta med ett exempel. Runt om i Sverige finns många kommunalt ägda och drivna kiosker där den enskilda kioskens omsättning är en försumbar del av kommunens totala omsättning. Om kiosken går med ett litet överskott eller med förlust är helt oväsentligt för kommunens totala ekonomi.

I min hemstad Uppsala driver kommunen ett antal kiosker, i stiftelseform, under namnet A-köp. Under de senaste åren har stiftelsen gått med förlust så gott som varje år.

Samtidigt finns ett antal privata kiosker där ägarna lever under helt andra villkor. För en privat kioskögare krävs det först och främst att företagaren sparar ihop till ett eget kapital och i många fall krävs också ett lånat kapital, för att finansiera inventarier, lager m m. Dessutom krävs i de flesta fall en mycket stor arbetsinsats av hela kioskögarens familj för att kunna driva verksamheten. Den privata ägaren kan naturligtvis inte så som kommunen driva verksamheten med förlust år ut och år in. Något enstaka år av underskott kanske den privata entreprenören kan klara av, men upprepade förlustår tvingar snart den enskilde i konkurs, vilket leder till att ägaren förlorar det egna kapitalet och sin familjs försörjning samt till förluster för banker och leverantörer.

Av exemplet framgår tydligt att en kommun och en privat företagare aldrig kan konkurrera på lika villkor. Företagaren riskerar både sitt eget och bankens kapital. Kommunen riskerar skattebetalarnas pengar. Företagaren måste generera vinster för att betala hyra, räntor, löner m m. Kommunen kan driva verksamheten med förlust utan att det ens märks i den kommunala resultaträkningen.

Åtgärder

Samhället består av tre sfärer: den offentliga sektorn, marknaden och gemenskaperna. Varje sektor är viktig och har ett antal vitala uppgifter som måste skötas. Till den offentliga sektorns uppgifter hör t ex myndighetsutövning. Däremot skall det offentliga inte konkurrera med det privata näringslivet. Detta sker i dag trots att såväl kommunallagen som konkurrenslagen bör förhindra denna typ av illojal konkurrens från det offentliga.

Det är hög tid att stoppa denna offentliga affärsverksamhet som trots kommunallagen, konkurrenslagen och ett kritiskt konkurrensverk tycks fortsätta i oförminskad omfattning. En avvecklingsplan för den offentliga affärsverksamheten bör upprättas. En sådan plan bör innehålla tre steg. I ett första steg bör all ny kommunal affärsverksamhet förbjudas. I ett andra steg bör kommuner och landsting förbjudas sälja icke primära tjänster till

såväl privatpersoner som föreningar och andra offentliga arbetsgivare. I det tredje steget bör all offentlig affärsverksamhet avvecklas eller försäljas. För att kunna genomföra det tredje steget under ordnade förhållanden bör ett slutdatum sättas upp för när all offentlig affärsverksamhet skall vara avvecklad.

Befria gemenskaperna

Den sektor som minskat mest i omfattning under de senaste årtiondena är utan tvekan gemenskaperna. Faktum är att många svenskar i dag tror att stat och samhälle är två ord med samma betydelse. För många saknar ordet gemenskaper betydelse. Först när de får höra att familjen, vänner, arbetskamrater, idrottsklubbar, kyrkan m fl är gemenskaper får ordet en innebörd.

I de stora städerna är gemenskaperna mycket svaga. Många människor lever tyvärr utanför varje typ av gemenskap. För många äldre, där kontakten med familjen och vännerna upphört, är det långt mellan kontakterna med andra människor. När de avlider kan det i många fall gå veckor och ibland månader innan någon saknar dem. Det sociala kitt mellan individer som gemenskaper som kyrkan tidigare stod för saknas. Ensamhet och övergivenhet breder ut sig.

I mindre orter däremot tycks gemenskaperna fortfarande fungera ganska väl. Här lever omsorgen om nästan fortfarande kvar. Dessutom tycks en infrastruktur av gemenskaper finnas kvar, en struktur som nästan helt raserats i storstäderna. I många mindre städer är t ex vägföreningar och gemensamägda skogsområden viktiga delar i samhällsstrukturen.

Barnomsorg

Ett bra exempel på ett område som nästan helt förts över från gemenskaperna till det offentliga är barnomsorg. Så sent som på 1960-talet var det ovanligt med kommunal barnomsorg. Barnets uppväxt sköttes av gemenskaperna. Via olika politiska beslut flyttades ansvaret för barnens omsorg steg för steg över från gemenskaperna till staten.

För att vara på den säkra sidan tog staten inte bara på sig det ekonomiska huvudansvaret, utan byggde också upp ett offentligt produktionsmonopol inom barnomsorgen. Sålunda är det i dag den offentliga sektorn som har tagit på sig huvudansvaret för barnens

uppfostran och utveckling, medan gemenskapernas roll för barnen starkt reducerats.

Denna trend har dock vänts under 1990-talet. På grund av statens dåliga finanser och tack vare borgerliga politiker har alternativ inom barnomsorg, äldreomsorg och skola vuxit kraftigt under de senaste fem åren. Dessa alternativ drivs i många former. Här finns föräldrakooperativ, personalkooperativ, privata föreningar och företag samt en stor mängd av alternativ som drivs av frikyrkor, organisationer och föreningar. Faktum är att dessa kooperativ på många håll återskapat en typ av gemenskaper där människor i grannskapet gemensamt tar ansvar för sina barns framtid.

Sänk skatterna

Sverige har i dag åter världens högsta skattetryck. Bara under 1994/95 års riksdag har socialdemokraterna höjt skatterna med ca 60 miljarder kronor. För en normalfamilj innebär det en skattehöjning med 3 000 kronor per år. Med 3 000 kronors försämring av den disponibla inkomsten minskar medborgarnas möjligheter att i gemenskaper ta hand om huvudansvaret för barnens uppfostran och utveckling. Återigen stärker staten sin makt över medborgarna.

En förutsättning för att staten i vid mening skall kunna återföra ansvar och befogenheter för områden som tidigare sköttes av gemenskaperna är att skatten sänks. Samtidigt som ansvar och befogenheter återförs till medborgarna måste medel som använts för denna verksamhet i statlig regi följa med.

En kommunal skattesänkning är således en förutsättning för att kunna återföra i dag kommunala verksamheter till gemenskaperna.

Problem på vägen tillbaka

Vägen tillbaka från en sönderfallande välfärdsstat till ett välfärdssamhälle i balans är kantad av svårigheter. Dessa svårigheter är av såväl ekonomisk, psykologisk som sociologisk karaktär.

Bland de ekonomiska problemen är de stora offentliga skulderna ett tydligt problem. Det kommer att vara svårt för medborgarna att via skattesänkningar få ut full kompensation för de ansvarsområden som återförs till gemenskaperna. I många fall kommer kommunerna

att kräva att verksamheterna skall kunna bedrivas betydligt billigare av gemenskaperna än vad som varit fallet i kommunal regi.

Flera problem kan karaktäriseras som psykologiska. Det är svårt att överge ett system som länge förefallit att fungera relativt väl. Till detta kommer att myterna kring systemets förträfflighet varit många och ibland funnit en klangbotten långt ner i folksjälen. Att erkänna att den svenska välfärdsstaten kommit till vägs ände kommer för många att bli mycket traumatiskt. Ett annat psykologiskt problem är att det är svårt att lämna ett system för ett annat så länge ramarna för det nya systemet är oklara. Så länge det inte kan urskiljas ett tydligt alternativ till den söndervittrade välfärdsstaten kommer flertalet svenskar vara skeptiska till det nödvändiga steget.

Ett stort sociologiskt problem i flertalet av våra större städer är att gemenskaperna fört en tynande och misskrediterad tillvaro i det socialistiska Sverige så länge att de urholkats och deras infrastruktur slagits sönder. Faktum är att flertalet gemenskaper med undantag för bostadsrättsföreningar och i viss mån idrottsföreningar tappat inflytande i samhället under de senaste trettio åren. Ett glädjande undantag är de många nya privata banomsorgs- och skolalternativen som vuxit upp under de senaste åren.

Om dagens välfärdsstat lämnas som den är eller putsas upp i kanterna är frågan inte om, utan när systemet kollapsar. Enligt många bedömare sker det under nästa lågkonjunktur. Att bygga upp ett nytt samhälle efter en systemkollaps är både svårt och smärtsamt. Värst drabbas de som litat på att staten skall ta hand om allt åt alla och som följaktligen saknar såväl privat sparande som privata försäkringar. I kölvattnet av en sådan systemkollaps kommer dagens välfärdsindragningar och arbetslöshetsnivåer att framstå som en mild västanfläkt. Därför är det inte bara nödvändigt utan också bråttom att påbörja förändringen av Sverige från välfärdsstat till välfärdssamhälle.
