

KURT HOLMGREN:

## Politik och högre statstjänst

*Hur politiserad är egentligen rekryteringen till högre statstjänst? Det är regeringsrådet Kurt Holmgren som frågar. Han har egna erfarenheter från Kanslihuset från sin tid som statssekreterare, men han skriver närmast i anslutning till en utredning om byråkrati och politik, som gjorts vid Göteborgs universitet. Denna utredning finner det närmast oroande, att så många ämbetsmän i Kanslihuset fortfarande är borgerliga. Men Holmgren menar, att jaran är obetydlig. Regeringen behöver duktigt folk, och de flesta ärenden är dessutom opolitiska. Men vilken regering vi än har, kommer den att behöva en del av sina egna i sin närhet. Socialdemokraterna har sina politruker, och en borgerlig regering bör på samma sätt kunna anställa partifolk på arvodes-tjänster. De sämre faller ifrån, medan de bättre den vägen kan föras in på den normala ämbetsmannakarriären.*

Länge ansågs det inom svensk allmän opinion självklart, att förvaltningen inklusive departementen skulle rekryteras utan hänsyn till aspiranternas politiska inställning. Grundlagens föreskrift om "förtjänst och skicklighet" låg här till grund. På sistone har emellertid en annan mening trängt fram och dess bakgrund är, att byråkratin, och då särskilt de högre tjänstemännen i departementen, beskyllts för att stå främmande för viktiga radikala strävanden. Man borde därför — har det antytts — rekrytera med beaktande också av vederbörandes politiska tänkesätt. Det är bl a folkhögskoleläraren Arne Helldén och redaktör Åke Ortmark, som närmast hävdar en dylik mening. På sistone har kritikerna fått stöd av en forskargrupp vid Göteborgs universitets statsvetenskapliga institution, ledd av folkpartiriksdaysmanen docent Björn Molin.

Den göteborgska undersökningen, kallad "Byråkrati och politik", är till sin huvuddel en redovisning av en enquête bland relativt högre tjänstemän — både i departementen och inom den övriga förvaltningen — om deras politiska sympatier. Svaren visar — icke överraskande — att moderater och folkparti har betydligt fler sympatisörer än som motsvarar partiernas andelar i väljarkåren (46 % mot 24 % vid 1973 års val). Socialdemokraternas anhängare utgör emellertid ändå en rätt hög andel, ca 32 % (i kanslihuset nära 50 %) mot 44 % vid 1973 års val.

Man kunde tro, att denna åsiktsspridning bland våra översåtar skulle tillfredsställa även kritiska betraktare som Göte-

borgsgruppen, men så är ingalunda fallet. I stället säger man, att "attitydmönstret inom tjänstemannakåren ej är odelat gynnsamt för genomförandet av politikernas intentioner". En av författarna tycks t o m vid den TV-presentation, som radikala meningsyttringar gärna bereds, ha antytt något om att läget gav skäl till oro! I Göteborgsbokens avslutande kapitel sägs det menande, att (den politiska) styrningens genomslagskraft skulle öka, om man rekryterade topposterna med större hänsyn till den partipolitiska inställningen.

Innan dessa tankar — från en eljest värdefull bok — närmare kommenteras, kan det vara skäl att fråga, hur läget i nuvarande stund är? Hur mycket hänsyn tager vår regering vid högre utnämningar till vederbörandes politiska uppfattning? Hur många av våra nuvarande översåtar — general- och överdirektörer, landshövdingar, justitie- och regeringsråd, statssekreterare och departementsråd — har fått sina tjänster med beaktande främst av politiska insatser? På många håll, ej minst inom näringslivet, är man benägen tro, att nästan hela vårt statliga ledargarnityr består av socialdemokrater eller liktänkande. Är den uppfattningen riktig?

Det är naturligtvis inte lätt att svara, bl a därför att man gärna söker maskera politiska hänsyn vid utnämningar och — även i rätt eklatanta fall — åberopa förmodad fackkunskap och visat intresse för tjänsteområdet, t ex under kommittéarbete, som huvudmotiv. Dessutom föranleder både hänsyn till tjänstens krav och allmän anständighetskänsla, att man inte

gärna utnämner alltför svaga krafter till viktiga poster. Självfallet bör man inte tala om en politisk utnämning, när t ex en socialdemokratisk regering till en hög tjänst utnämner en ämbetsman som gjort sig bemärkt genom arbetsamhet och duglighet även om han — utan egentlig partipolitisk insats — visar sig vara socialdemokrat.

#### Politisk rekrytering

Mest förekommer — bland topposterna — politisk rekrytering bland landshövdingarna; så har f ö varit fallet sedan lång tid tillbaka. Två tredjedelar av landshövdingarna kan väl sägas ha fått sina platser till stor del på grund av tidigare politiska insatser. Det skall emellertid medges att — på grund av det myckna förhandlande och medlande, som (utöver middagsätandet) fyller tjänsten — politiskt fältarbete med dithörande vana att sköta folk faktiskt kan åberopas som merit i sammanhanget. Dessutom har regeringspartiet förstått blidka den borgerliga opinionen genom att, i lämplig knapp proportion, utnämna även borgerliga politiker till landshövdingar.

Vad angår departementen — särskilt statsrådets högre rådgivarekrets — vore det ej underligt, om efter fyrtio års socialdemokratisk regim den partimässiga dominansen vore överväldigande. Sakkunniga iakttagare upplyser emellertid, att den politiska rekryteringen är mindre utpräglad än man kunde tro. T o m bland statssekreterarna — dessa befattningar var ju vid tillkomsten avsedda som politiska stöd-

tjänster — tycks flertalet av de nuvarande tjänsteinnehavarna ha nått sina poster efter klättring och prövning på den vanliga karriärstegen, och några av dem är säkert ej partianslutna. Också bland de andra topptjänsterna i kanslihuset tycks antalet icke partibundna vara tämligen stort. Skälet är helt enkelt att det är knappt om människor med den rörlighet, erfarenhet och arbetsförmåga, som här krävs. Man behöver duktigt folk, och uppfylls detta krav är det mindre noga med ideologierna (eller frånvaron av ideologi). Dämpande på benägenheten att göra rena politiker till statssekreterare har nog också varit, att en del sådana visat benägenhet att driva en egen politik — annan än departementschefens. Att märka är slutligen, att arbetsmaterialet även på hög nivå är långt mindre partipolitiskt än folk i allmänhet tror. Men — som sagt — Göteborgsundersökningen talar om, att 50 procent av departementsfolket från kansli-sekreterare och uppåt är socialdemokrater.

I de centrala verken torde en medveten partipolitisk rekrytering mera sällan förekomma, men på chefsposterna har onekligen placerats åtskilliga ledande partivänner. Dock lär med rättvist bedömande blott ett knappt tiotal av hithörande 80—90 förvaltningschefer vara att karaktärisera som politiska utnämningar. Naturligtvis finns det en del ämbetsverk — socialstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen brukar åberopas som exempel — där antalet tjänstemän med socialdemokratiska sympatier är påfallande stort. Men detta behöver inte bero på någon medveten väns-

terrekrytering, det är väl helt enkelt arbetsmaterialets beskaffenhet, som i sådana fall gärna leder vederbörande vänsterut. Det är inte underligare än att försvarets folk, särskilt officerarna, i allmänhet icke är socialdemokrater.

De högre domartjänsterna — justitie- och regeringsråd, presidenter och andra domstolschefer — innefattar mycket få "political appointees". Möjligen sammanhänger detta med att domstolarna i Sverige sällan (till skillnad från vad fallet är i t ex USA) sysslar med politiskt brännbara ting, varför behovet att där placera pålitligt partifolk är ringa. Det rör sig dessutom i det hela om arbetstyngda och kunskapskrävande ämbeten, där en politisk rekryt utan tillräcklig kunskaps- och erfarenhetsbas inte skulle finna tillvaron särskilt lockande.

I utrikesdepartementet — också en rätt sluten kår — har under de sista decennierna enstaka politiska utnämningar förekommit, en del utan opposition (såsom fru Myrdal och Gunnar Heckscher), andra beledsagade av dovt mummel, i varje fall från UD-folkets sida. Att det trots ambassadörsposternas mångfald och de goda lönerna — och trots den tidvis ojämna interna konkurrensen — blivit så få politiker, som kommit hit, sammanhänger väl med en viss tvekan hos tänkbara aspiranter att utan ordentliga språkkunskaper och utlandsvana ge sig in på detta arbetsområde. Dessutom lär mottagandet från de fackutbildade kollegernas sida av intränglingar ofta ha varit föga hjärtligt, för att inte säga frostigt.

### Rekryteringen i framtiden

Hur kommer det att gå i fortsättningen i fråga om den politiska rekryteringen? Blir socialdemokraterna kvar vid makten, kan man förmodligen vänta sig en något ökad benägenhet att vid utnämningar tänka på politisk rättrogenhet. Trycket från vissa pressorgan och från departementens växande skara av politiska sakkunniga med mera lös anställning, de sk politrukerna, kommer säkert att verka i denna riktning och därvidlag väga tyngre än meningsyttringar i samma syfte från teoretiker som Helldén och Göteborgs statsvetare.

Vid ett regeringsskifte blir situationen mera komplicerad. Från samtliga borgerliga partier, och fö också från ledande socialdemokrater som tex Tage Erlander, har visserligen bestämda uttalanden gjorts, som markerar trohet mot grundlagens stadgande om skicklighet och förtjänst (vilket i sak bibehålles i nya grundlagen). Men naturligtvis blir en viss förnyelse av departementens ledargarnityr nödvändig. Även inom de borgerliga partiernas kanslier finns drivna partifunktionärer, som anser sig själva lika meriterade för topp-tjänster i kanslihuset som — låt oss säga — herr Ringholm. Oavsett detta kan det icke förnekas, att också borgerliga partimän och presskribenter stundom faller för frestelsen att betrakta viktiga och krävande administrativa chefstjänster som räddningsplankor åt politiska befattningshavare, vilka vid regimskiften, ändrad partifördelning o d mister sina platser eller eljest behöver tagas om hand. Huddinge-

skandalen och liknande missöden tycks här ej ha väckt tillräcklig eftertanke.

Det skall icke förnekas, att statstjänsten via den politiska vägen utifrån tillförts många krafter av hög valör, som inneburit ett stimulerande tillskott till den vanliga rekryteringen. Ej desto mindre är det all anledning att över huvud uttala en varning mot ökade politiska utnämningar. Till att börja med förbiser utomstående betraktare gärna, hur pass liten del det är av tex en statssekreterares eller en expeditionschefs väsentliga arbetsmaterial, vars bedömning på något sätt är beroende av betraktarens partipolitiska engagemang. Ämbetsverkens utflyttning, trafikekonomin, domstolsväsendets rationalisering brukar återopas som exempel från de senaste åren på centrala ämnen, som föga berörs av det partipolitiska schemat.

Härtill kommer — och det är enligt min mening det viktigaste momentet — att en ökad tendens att förbehålla chefsposterna för partivänner kommer att inom statstjänstens vanliga rekryteringsområde — bland ekonomer, jurister, tekniker, statsvetare — skapa en tvekan att över huvud gå in i statsförvaltningen. Redan nu möter man, när man söker uppmuntra exempelvis civilekonomerna att söka sig till departementen eller de ekonomiska verken, ofta en fråga, om det kan finnas några utsikter för den som icke är partivän. Detta är så mycket allvarligare som det allmännas vidgade befogenheter att ingripa både i näringslivet och i sociala förhållanden onekligen ställer ökade krav på kanslihusets och verkens högre befatt-

ningshavare. Det gäller att få tillgång till åtminstone en rimlig procent av de unga kapaciteterna, om det hela skall fungera. Och det gäller här unga människor, som även i nuvarande läge har lätt att få andra sysselsättningar, ofta bättre betalda, inom industri och handel, banker och näringsorganisationer. Det skulle vara mycket olyckligt, om bland dessa statstjänstens presumtiva aspiranter den uppfattningen sprids, att blott de partitrogna kan uppnå de högre och intressantare tjänsterna.

### Spoils system

Inom västvärlden utgör USA ett belysande exempel på vådorna av en vid politiskt-personlig rekrytering till ledande poster, genom det så kallade spoils-systemet. Detta innebär som bekant, att en stor del av de viktigare ämbetena, och även många mindre viktiga, vid regimskiftet får nya innehavare, tillhörande det segrande partiet. Under den livliga debatten om Watergate-affären och liknande övergrepp av partinitiska republikanska funktionärer och förtroendemän synes — egendomligt nog — ingen ha noterat, att det stora flertalet av de befattningshavare i presidentkansliet eller

eljest, vilka försyndat sig, utgör politiskt-personligt rekryterade krafter. Det är säkert befogat att antaga, att om Nixon i toppen varit omgiven av flera karriärämbetsmän — med traditionellt objektiv inställning samt sinne för maktutövningens gränser — de olika övertrampen ej kommit till stånd eller i varje fall blivit färre och mindre allvarliga.

Avslutningsvis må framhållas att det — även med den här anförda grunduppfattningen — mycket väl låter sig göra att tillgodose det behov, som en del högre politiker (statsråd, borgarråd) kan känna att ha politiskt skolad hjälp på nära håll. Det kan ske på samma sätt som redan förekommer i många departement, nämligen genom att låta unga partimän få icke-permanenta arvodesuppdrag i departementens kanslier. Ingenting hindrar, att vissa av dessa partimän, om de visar läggning för administrativt arbete och en allmänt objektiv inställning — utan den skygghet för "tråkiga" [= politiskt mindre profitabla] arbetsuppgifter, som utmärker en del politruker — småningom sidledes inkorporeras i den vanliga ämbetskarriären; så har under årens lopp redan skett med åtskilliga förtjänta krafter.