

KURT HOLMGREN:

Byråkratins ansikten

Byråkrati är för genomsnittssvensken snarast ett fult ord, men ingen kan ändå förneka, att byråkratin i betydelsen ämbetsmannakåren, särskilt de högre statsfunktionärerna, är en betydelsefull faktor i dagens samhällsliv. Det är därför glädjande att en stor grupp statsvetare – från Gunnar Heckscher på 50-talet till 70-talets Daniel Tarschys – börjat undersöka förvaltningen och förvaltningsfolket som faktiska företeelser, utan speciell anknytning till de juridiska reglerna om administration och statsverksamhet (vilka redan tidigare grundligt behandlats av rättsvetare och andra jurister).

Det sista bidraget till svensk förvaltningskunskap är en 200 sidors doktorsavhandling av DN:s ledarskribent Anders Mellbourn med titeln: "Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän." I boken redovisas c:a 300 år 1971 företagna intervjuer med ämbetsmän, behandlande deras syn på sin tjänst, deras sociala bakgrund och erfarenhet samt deras uppfattning om politik och samhälle.

Intervjufrågorna är ganska närgående – det frågas väl inte direkt om vederbörandes partifärg men bra nära. Det är därför glädjande, att förf överhuvud fått svar av 89 % av den utvalda gruppen (i huvudsak departementsfolk och högre befattningshavare i verken). Det gäller dock så pass grannliga frågor som tex lämpligheten av anslutning till EG, inställningen till ökad inkomstutjämning etc. Naturligtvis får man räkna med, att de tillfrågade trots löfte om personsekretess varit en smula taktiska i sina svar till en känd radikal skribent i en stor tidning (utfrågandet har varit muntligt och delvis gjorts av Mellbourn själv).

Förf sammanfattar den bild han fått så, att den svenska centralbyråkratins ansikten är två. Dels finner man allmänna administratörer, vilka ser som sin uppgift att leda och fördela arbetet och att ha ansvar för att apparaten fungerar, dels har man klassiska

neutrala verkställare (de är i allmänhet jurister). Tjänstemännens förhållande till politiken är enligt förf föga problematiskt – de framstår som något oroade av den offentliga sektorns expansion men har fö "en trygg och uppskattande syn" på det svenska samhället. Som en särskild grupp utskiljer förf de nya byråkraterna, mera politiskt aktiva, vilka delvis kommer från det slutande 1960-talets radikala studentrörelse. (Resten är väl produkter av den medvetna rekrytering av radikaler som i en del departement påbörjades under Palme-regeringens senare år). Vad angår ämbetsmännens roll i allmänhet verkar det som förf inte delar den pessimistiska syn på vederbörande såsom konservativa och fientliga mot reformer i samhället, vilken för några år sedan kom fram i Christofferssons m fl:s göteborgsstatsvetares bok "Byråkrati och politik".

Naturligtvis kvarstår efter studiet av Mellbourns värdefulla arbete många väsentliga frågor obesvarade. Den viktigaste är väl denna: Hur är i allmänhet kvalitén, intellektuellt och arbetsmässigt, hos de högre ämbetsmännen? Är statsförvaltningen under en period, då det allmänna lägger sig ombord med och lägger sig i mer och mer av samhällslivet och följaktligen får ansvar för större och större områden, i stånd att, särskilt på de ledande posterna, rekrytera tillräckligt många verkliga kapaciteter, administrativa såväl som tekniska? I departementen försäkrar man just nu, att man vid nyrekrytering har massor av välkvalificerade sökande till tjänster som kanslisekreterare od, men hur går det, när näringslivet i en högkonjunktur ånyo kastar ut sina nät; där är man enligt erfarenhet mycket skickligare än på den allmänna sidan att spåra upp de verkliga förmågorna och mycket duktigare än statstjänsten att göra lönevillkor och annat verkligt lockande. Bankers och andra enskilda företags attraktivitet ökar, om tendensen att använda statliga topposter som belöningar eller en sorts

hederspensioner till politiker fortsätter och blir mera markerad. Duktiga yngre, som vet sig ha marskalkstaven i ränseln men inte har de för ögonblicket opportuna åsikterna, går naturligtvis hellre till arbetsplatser, där man inte riskerar att bli satt åt sidan till förmån för partimän, som skall tagas om hand. – Det skall gärna medges, att det byråkratins kvalitetsproblem, som här antytts, men som inte berörs av Mellbourns bok, är mycket svårt att vetenskapligt belysa, med det hindrar inte, att man både bland statsvetare och politiker måste ha det i minnet: Åtskilligt i de senare årens historia t ex projektet Stålvverk 80, illustrerar hur det går, om man inte har tillräcklig kapacitet till statsverkets förfo-gande. Man vet också, att länder, vilka i likhet med t ex Frankrike sörjt för en mycket hög, klart elitistisk nivå bland ämbetsmännen, haft utomordentliga fördelar härav både i sina internationella kontakter och i den inre tjänsten, t ex under fjärde republiken med dess täta ministerskiften.

De statsvetare, som ägnar sig åt studiet av offentlig förvaltning, är i allmänhet liksom Mellbourn intensivt politiskt intresserade. Härav kan följa en tendens att överskatta de politiska inslagen i administrationens arbete. Denna tendens förstärks av att massmedia i sina reportage från regering och kanslihus samt även ämbetsverk gärna tar fasta just på det, som man kan göra politik av. Icke desto mindre vågar man påstå, att de högre byråkraternas sysslande både i departement och verk till helt övervägande del gäller ämnen och frågor som är rent praktiska och sakliga ting som man endast med möda kan göra partipolitik av. Det förklarar, att man under större delen av den långa socialdemokratiska epoken även i kanslihuset blott i ringa mån rekryterade efter politiska sympatier. Man kan gott säga, att fram till slutet av 60-talet även statssekreterare i allmänhet tillsattes på mer sakliga meriter och utan krav på partitrohet.

Ur nu nämnda synpunkter kan man tycka, att den Mellbournska undersökningen, som visserligen ingår i ett internationellt, från USA dirigerat projekt och fått anpassa sig därtill, ägnat litet för mycket av sitt intervjuaande åt spörsmål av politisk natur.

Det är inte lätt för en person, som inte själv i nämnvärd utsträckning ägnat sig åt förvaltningstjänst, att vid beskrivningen av byråkratin undvika feltramp och felperspektiv. En ofullständighet i Mellbourns framställning kan förtjäna nämnas. Han konstaterar (med lätt förvåning), att juridisk examen fortfarande är den vanligaste bakgrunden för de intervjuade högre byråkraterna. Juristbakgrunden kopplas av honom i viss mån samman med den äldre tjänstemannauppfattningen, där det mest skulle gälla att tillämpa givna lagar och författningar på ett rättvist och objektivt sätt. I praktiken har nog ändå benägenheten att – när ingen speciell expertutbildning krävs – engagera jurister berott på att jurister efter tingsutbildning anses ha en viss träning i att skriva officiell svenska (sådan denna nu är) och vidare att snabbt orientera sig i nya ämnen: Arbetet i domstolarna berör ju de mest skiftande saker och tvingar alltså vederbörande att raskt sätta sig in i det ena nya ämnet efter det andra, såsom man också är tvungen att göra särskilt i departementen. Det är denna träning hos särskilt överdomstolarnas tjänstemän (hovrättare och kammarrättare) att bemästra mycket skiftande ämnen, vilken föranlett att den sortens jurister anlitas även för tjänster utanför rättens domäner (statssekreterare, expeditionschefer, departementsråd i ekonomiska och tekniska departement – folk från Karl Levinson till Anitha Bondestam). Det är karaktäristiskt, att mer än hälften av statssekreterarna – sedan denna institutions tillkomst 1917 – varit domstolsjurister.

Boken ger intressanta, ibland pittoreska, interiörer från byråkratins värld. Å andra

sidan får man finna sig i att Mellbourn, liksom samhällsvetare i allmänhet, excellerar i vetenskapstekniska termer, som även en härdad läsare av allahanda tryck finner svårsmälta (reliabilitet, manifesta kodningskate-

gorier, dummyvariabler, signifikantstest, multivariat etc etc). Men det hindrar inte att boken är läsvärd även för andra än statsvetare.

Ge Svensk Tidskrift som present!

Om Ni ha bekanta som Ni tycker borde läsa Svensk Tidskrift, ge dem en gåvoprenumeration för resten av året. Sätt in 25:- kronor på Svensk Tidskrifts postgiro 72744-6. Glöm inte att sätta ut namn och adress på den önskade mottagaren. Då kommer nr 7-10/1979 med posten.