

BERTIL ÖSTERGREN:

## Byråkratier och besparingar

*Den politiskt-byråkratiska styrningen i offentlig verksamhet utgör genom resursslöseri och ineffektivitet en av de viktigaste välståndsminskande faktorerna konstaterar ledarskribenten i Svenska Dagbladet, Bertil Östergren. Han analyserar hur denna styrning egentligen fungerar och pekar på en rad faktorer som skulle kunna förbättra den aktuella situationen. Inför sådana stimulanser att byråkratierna blir intresserade av att bekämpa resursslöseri och ineffektivitet, uppmanar han.*

I diskussionen om sparprogram för statliga och kommunala utgifter brukar det hävdas att de ekonomiska vinsterna av besparingar av själva förvaltningsapparaten blir mycket små. För den statliga sektorns del påpekas att de statliga konsumtionsutgifterna (löner m m) är avsevärt mycket mindre än statens inkomstöverföringar till enskilda, kommuner och företag. Och den statliga konsumtionen innefattar dessutom åtskilligt som — i huvudsak — inte är förvaltning i egentlig mening: rättsväsen, försvar, högre utbildning och forskning etc.

När det gäller primärkommuner och landsting är emellertid kostnader för offentlig konsumtion helt dominerande. Men det är inte egentlig byråkrati som representerar de tyngsta posterna utan sjukvård och skola.

### **Byråkrati och slöseri**

Huvudtesen i denna artikel är att åtgärder för att dels minska, dels effektivisera och dels begränsa inflytandet för de statliga och kommunala förvaltningsapparaterna måste ha en central plats i besparingsaktionerna.

För det första uppstår härigenom direkta kostnads- och effektivitetsvinster. Men långt viktigare är de indirekta effekterna.

Det är nämligen, för det andra, i hög grad byråkratierna som driver upp kostnaderna — eller hjälper politikerna att driva upp kostnaderna — på de konsumtions- och transfereringsområden som ligger inom de olika byråkratiernas förvaltningsansvar.

För det tredje är den interna effektiviteten i statliga och kommunala förvaltningar ofta oförsvarbart låg. Detta måste ha en effektivitetsnedsättande effekt även på de områden över vilka förvaltningarna utövar inflytande.

### Från Weber till Warwick

Bilden av ett byråkratiskt system som en idealmodell för styrning av verksamheter har främst skapats av den tyske samhällsforskaren Max Weber (1864–1920). Det är inte möjligt att inom ramen av denna artikel redovisa hans definitioner av ett byråkratiskt system. Det framställdes som ett nära nog perfekt instrument för att genomföra politiska viljeyttringar i ett komplicerat samhälle.

Den statsvetenskapliga forskningen har i stort sett följt Webers modell av byråkratin som ett idealt, oberoende system för att effektivt förverkliga politiska syften. Statsvetenskapen har därigenom gett oss en alltför formalistisk och orealistisk bild av hur den politiskt-byråkratiska styrningen av samhället egentligen fungerar.

En tidig pionjär för ett annat synsätt var den tysk-amerikanske socialpsykologen Kurt Lewin. (Se framför allt det postuma arbetet *Field Theory in Social Science*, New York 1951.) Han analyserade förändringsprocesser som en dynamisk kamp mellan olika intressebestämda grupperingar ("sociala system") där styrkeförhållandena och inte rationaliteten bestämde utgången.

Det är fruktbart att studera byråkratier i vid mening — alltså inte bara förvaltningsorganisationer i trängre betydelse — som sinsemellan konkurrerande intressegrupper som inte bara är styrda utan i hög grad styrande.

Ett modernt arbete med en sådan infallsvinkel är den amerikanske sociologen Donald P. Warwicks studie av det amerikanska utrikesdepartementet. (*A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality and Organization in the State Department*, Cambridge Mass 1975.)

Warwicks forskning gällde ett försök att skära ner, förenkla och reorganisera verksamhet och organisation i USA:s UD. Resultatet blev att det inte gick att rå på byråkratin. Reformen genomfördes visserligen men sedan återställdes i stort sett de tidigare rådande förhållandena. Slutsatsen blev att överordnade instanser har begränsade möjligheter att genom direkt styrning påverka byråkratierna. De lever som sociala system sina egna liv och styr i långa stycken inte bara sig själva utan också de överordnade instanserna.

Vad har det tex blivit för resultat av den första Fälldin-regeringens fyra byråkratiutredningar?

### Politisk-byråkratisk styrning

Nedan skall redovisas ett antal styrprinciper som enligt min mening kännetecknar svensk politik och offentlig förvaltning. Dessa principer skapar ekonomiskt slöseri och ineffektivitet genom att de utgör föga verklighetsanpassade abstraktioner.

**1 Rationalitetsprincipen.** Den bygger på att en viljeakt skall överföras från beslutsled till verkställighetsled på ett rationellt sätt, dvs att besluten skall få avsedda effekter.

Men eftersom verkställighetsleden består av sociala system som styrs av egna ambitioner i fråga om egen överlevnad, välfärd och expansion, så fungerar inte rationaliteten så som förutsatts.

**2 Komponentprincipen.** Offentlig politik och förvaltning präglas av isolerade beslut i frågor som ses isolerat. "Det är som om något slags abstrakt utrymme blivit fyllt till brädden med komponenter och komponentsystem, var för sig

## Byråkratier och beslutsfattande

alldeles rationella, men sammantagna nu befintliga i allsköns oväntad friktion med varandra." (Torsten Hägerstrand i *Människan i tekniksamhället*, Stockholm 1977.)

Den här berörda företeelsen leder genom sin brist på helhetssyn dels till överexpansion och dels till ineffektivitet.

**3 Reformstrategiprincipen.** Dess operativa tillämpning innebär att påstådda – och i allmänhet av den offentliga sektorns politiker och byråkratier själva formulerade – problem angrips i offentliga utredningar som remissbehandlas och som sedan leder till ställningstaganden i myndigheter, regering och riksdag.

Denna princip bygger på att politisk verksamhet främst går ut på att genom reformer spendera mer pengar på offentliga insatser. Genom bristen på prioritering mellan olika behov leder detta ofelbart till resursslöseri. Ineffektivitet uppstår också genom att processens långa utsträckning i tiden medför att gamla och ofta överspelade problem löses genom inaktuella åtgärder.

**4 Uniformitetsprincipen.** I vårt land är det tradition att problem skall lösas på ett enhetligt sätt. Genom att experiment sällan används som en väg att söka den ekonomiskt-politiskt bästa lösningen, uppstår ineffektivitet.

**5 Orderstyrningsprincipen.** Den centrala politiska och administrativa styrningen präglas av en orealistisk övertro på formella organ och detaljregler. Genom att underlydande byråkratiernas verkliga natur och deras möjligheter att undandra sig eller förändra order uppifrån negligeras, blir styrningen missledande och ineffektiv.

**6 Additionsprincipen.** Ur budgetsynpunkt har den offentliga styrningen hittills främst känne-

tecknats av ett vaktslående om den befintliga verksamhetsstrukturen och anslagsnivån samt en utbyggnad genom marginella anslagsökningar. Denna additiva planering hindrar omprövning av existerande verksamheter och innebär alltså att resursslöseri och ineffektivitet satts i system.

**7 Aktivitetsprincipen.** Den innebär att man i så hög grad inriktar sig på att styra verksamhetens utformning att man förlorar ur sikte de mål som verksamheten är till för och alltför litet intresserar sig för de resultat som verksamheten borde leda till. Warwick har uttryckt saken så att den offentlige tjänstemannen inte kan vara säker på vad han egentligen har producerat eller hur bra hans produkt är men att han däremot kan vara säker på att han har gjort det på rätt sätt!

### Finns några vägar ut?

Innebörden av den kritik som här framförts är naturligtvis i sak mycket bister: den politiskt-byråkratiska styrningen i offentlig verksamhet utgör genom resursslöseri och ineffektivitet en av de viktigaste välståndsminskande faktorerna.

Går det att komma ut ur denna situation?

För det första är det nödvändigt att åstadkomma bättre insikt i hur den politiskt-byråkratiska styrningen egentligen fungerar.

Det är vidare nödvändigt att förändra byråkratiernas position och de faktorer som bestämmer deras aktivitet. Det gäller att införa sådana stimulanser att byråkratierna blir starkt intresserade av att bekämpa resursslöseri och ineffektivitet.

Väsentligt är att i högre grad införa mark-

nadsstyrning inom den offentliga sektorn. Genom att utnyttja prisbildningsmekanismen och konsumenternas fria val mellan olika preferenser kan de statliga och kommunala tjänsterna ge mer välfärd i förhållande till kostnaderna. Detta förutsätter naturligtvis att inkomstsvaga grupper stöds genom direkta inkomstsubventioner (tex av typen negativ inkomstskatt) i stället för genom subventioner av varor och tjänster.

Under alla omständigheter är det nödvändigt att bryta med den typ av politiskt-byråkratisk styrning som lett fram till den nuvarande situationen på den statliga och kommunala sektorn. Nu erkänns ju allmänt att den situationen är ohållbar; alltså måste de mekanismer som lett fram till den underkännas.