

LARS NIKLASSON:

Nytt från kampen mot byråkratin

En av 90-talets viktigaste böcker för det politiska livet i USA var David Osbornes och Ted Gaebblers *Reinventing government*. Den beskrev förnyelsen av den amerikanska offentliga sektorn vid 90-talets början och fick närmast kultstatus bland reformatorer och politiska kommentatorer. President Clinton gav vicepresidenten Al Gore i uppdrag att leda en kommitté för att förverkliga dess idéer på alla nivåer i den amerikanska statsapparaten. En av utgångspunkterna var att inte ifrågasätta storleken på den offentliga sektorn, utan bara hur den arbetar och till vilka kostnader.

En sådan handlingslinje utesluter inte att högern samtidigt driver en annan argumentationslinje där man

visar att den offentliga sektorns effektivitet inte är något slutmål. Viktigare än statens effektivitet är, om man så vill, samhällets effektivitet. Välståndet skapas utanför det offentliga, genom att enskilda personer förverkligar sina idéer. Sådant som skattetryckets negativa effekter på företaget och tillväxten – liksom alla enskilda "välfärdsarrangemang" – måste vägas mot den offentligt producerade verksamheten.

Måste ha en idé

Med dessa reservationer i bakhuvudet ger David Osbornes nya bok intressant läsning. Tydligt har han insett att det inte räcker med goda exempel på hur verksamheten kan drivas annorlunda. En politisk reformator måste också ha en idé om hur man tar sig dit. En reformator måste

se vilka förändringar som är strategiska i meningen att de leder vidare mot nästa steg, som när dominobrickorna faller efter varandra.

För svenska läsare är det också intressant att utblicken blivit mer internationell. Vid sidan av de amerikanska vägarna till förändring beskrivs hur reformerna växte fram stegvis i Storbritannien och på Nya Zeeland. Framgångarna för Margaret Thatcher och Roger Douglas kontrasteras mot misslyckandena för Brian Mulroney, den kanadensiske premiärministern. I grunden handlar det om att Mulroney aldrig var helhjärtat engagerad och därför blev överspelad av händelseutvecklingen.

Även Margaret Thatcher kan naturligtvis ifrågasättas. Hon lyckades knappast minska den offentliga sektorn och, vad värre är, hon centraliserade mycket av den politiska makten till den centrala statsförvaltningen. Ändå gjorde hon en insats utan motstycke för att tämja den offentliga sektorn och intressegrupper som höll

Banishing bureaucracy. Five strategies for reinventing government, David Osborne & Peter Plastrik, Addison-Wesley, 1997.

olika delar av det brittiska samhället i ett järngrepp.

Osborne och Plastrik framhåller att historien tedde sig annorlunda när Thatcher kom till makten 1979. Hon hade knappast majoritet för sina åsikter i sin första regering och det var inte förrän efter den tredje valsegern 1987 som hon vågade gå till angrepp och genomföra förändringar. Dessförinnan var det mest radikala något som mest liknar den målstyrning som den svenska statsförvaltningen nyligen infört (det så kallade *Financial Management Initiative*).

Korståg för effektivitet

Genomgående visade Thatcher beslutsamhet. På sitt första regerings-sammanträde beslutade hon om anställningsstopp i statsförvaltningen och nedskärning med tre procent. Två dagar senare tillsatte hon en arbetsgrupp under ledning av en direktör från näringslivet att leda korståget för effektivitet. Gruppen gjorde 223 undersökningar på tre år som ledde till besparingar på närmare två miljarder kronor. Det andra steget var att införa målstyrning. Bakgrunden lär vara att Michael Heseltine, som kom från näringslivet för att bli minister, ville ha ett system för att styra resurser inom sitt departement. Detta ledde till att man bröt ner hela statsbudgeten i 1.800 operativa mål och skaffade moderna datasystem för att följa utvecklingen.

Nästa steg för effektivitetsdelegationen var att ge sig på den inre strukturen. I kort sammanfattning kom man fram till att den brittiska traditionella byråkratin saknade ledarskap. Att vara "manager" var någonting fullt som man inte sysslade med på de högsta nivåerna, där den verkliga makten var samlad. Dessutom ansåg man att förvaltningen täckte in så många olika saker att dess sammanhållande regler inte passade för någon. Det sista ledde till slutsatsen att dela upp förvaltningen i självständiga enheter.

Det som kom att kallas "next steps" var egentligen ett införande av självständiga myndigheter av det slag som vi uppfattar som självklart i Sverige, men som av somliga briter sågs som lömsk högerpolitik. Idén var att dessa självständiga organisationer skulle utföra uppdrag från de små kvarvarande departementen. Detta var alltså födelsen av det vi kallar beställar-utförarmodellen. 75 procent av statsförvaltningen överfördes till dessa nya organisationer.

Fortfarande var förvaltningen ett slutet system, utan någon form av konkurrens. Under John Major togs därför ytterligare ett par steg mot förändring. Bland annat införde man principen att alla *agencies* skulle omprövas vart femte år och läggas ner om det inte fanns skäl att behålla dem (hittills drygt ett dussin). Dessutom blev det obligatoriskt att lägga ut

verksamhet på anbud och pröva att privatisera utförandet. Det sista steget som John Major tog var att införa "citizens' charters", rättighetskataloger för olika områden, där idén var att klienterna skulle behandlas som kunder.

Okonventionella vägar

Osborne och Plastrik framhåller att den brittiska strategin var framgångsrik därför att den angrep den offentliga sektorn i fem avseenden. Man tydliggjorde syftena med den offentliga verksamheten och ändrade incitamenten så man skulle uppnå dessa syften. Man gjorde den offentliga sektorn ansvarig inför utnyttjarna av tjänsterna. Dessutom flyttade man makten nedåt i organisationerna. Därutöver vidtogs ytterligare åtgärder för att förändra den inre kulturen.

Steg för steg kommer reformatorer att tvingas överväga åtgärder i dessa kategorier. Thatchers styrka var inte att hon hade en färdigtänkt plan, utan att hon i varje steg sökte okonventionella vägar att gå vidare. Möjligen kan vän av ordning tycka att Osborne och Plastrik ger en osystematisk bild av vad som fungerar och vad som inte fungerar, men i väntan på en sådan mer akademisk teori kan det ha sitt värde att ta del av goda exempel på framgång och ett och annat att ta varning av.