

BYRÅKRATISERINGSTENDENSER INOM NUTIDA SVENSKT SAMHÄLLSLIV

Av professor GUNNAR HECKSCHER

I OLIKA sammanhang brukar det talas om de tendenser till byråkratisering — eller alternativt till kvardröjande byråkrati — som göra sig gällande inom svenskt samhällsliv. Alltefter politisk mantalsskrivningsort användas argument av detta slag som motivering för minskningar av statsverksamhetens omfattning, för en ändrad avvägning av förhållandet mellan stat och kommun eller för krav på en mera »folklig» rekrytering av ämbetsmannakåren.

Som så ofta när det gäller slagord i den allmänna debatten gör man icke alltid klart för sig, vad uttrycket innebär. Någon egentlig definition skall icke heller här göras. Så mycket kan emellertid genast sägas, att om det gäller rent teknisk rationalisering och effektivisering torde vårt land på alla områden stå sig ganska gott i konkurrensen med andra. Detta gäller icke blott de enskilda företagen, utan även den statliga förvaltningen, där intresset för kontorsrationalisering och liknande åtgärder på senare tid befunnit sig i stark och snabb tillväxt. Man kan inte ens utan vidare säga, att det allmännas organ i detta hänseende ligga särskilt långt efter flertalet av de enskilda företagen. Visserligen har rationaliseringsarbetet inom den offentliga förvaltningen börjat betydligt senare, men icke minst under intryck av de senaste årens personalbrist har det för ämbetsverk och myndigheter blivit snart sagt ett livsvillkor att göra, vad de kunna, för att förenkla det yttre förfarandet.

Likväl ha säkerligen de flesta människor en stark känsla av både att byråkratiseringstendenserna i allmänhet utgöra en fara och att de i synnerhet äro kännetecknande för den offentliga förvaltningen. Med utgångspunkt från egna iakttagelser och allmänna intryck känner man, att det hela löper trögt, att maskineriet icke alltid åstadkommer den effekt, som är avsedd. I samband med en nyligen avslutad studie över den svenska statsförvaltningens arbetssätt har jag haft anledning både att gång efter annan stöta på dessa uppfattningar och även att konstatera, att grundvalen

knappast ligger i de relativt ytliga förhållanden, som oftast åberopas. Problemet är både mera svåråtkomligt och mera principiellt, än man i allmänhet är beredd att medge.

En huvudfråga är den som beror på statsförvaltningens *storleksordning*. Det torde vara en allmän iakttagelse, att en större förvaltningsorganisation under i övrigt lika omständigheter regelbundet är mera svårhanterlig än en mindre. För den statliga organisationens del är då att märka, att det knappast går för sig, att jämföra privatföretaget med enstaka statliga verk eller förvaltningsgrenar, utan att jämförelsen måste avse statsförvaltningen som helhet. Sammanhanget mellan förvaltningsapparaten olikadelar är nämligen så starkt, att ingen av dem åtnjuter tillnärmelsevis den självständighet som utmärker privatföretaget. Eftersom orsaken till den stora förvaltningsapparaten svårigheter väsentligen ligger i att vägen mellan beslut och verkställighet blir så lång, måste detta drag i bilden av det statliga verket — dess brist på självständighet — anses avgörande för möjligheten av en jämförelse.

Och statsapparaten som helhet är givetvis mycket större än något privatföretag. Den statliga driftbudgeten slutar på belopp, som äro åtta till tio gånger så stora som det största privatföretagets omsättning. Till och med en delförvaltning som statens järnvägar har större ekonomisk omslutning än något privatföretag. Statsförvaltningens personalstyrka är likaledes mer än tio gånger så stor som det största svenska privatföretagets, och antalet där sysselsatta tjänstemän är en halv gång till så stort som antalet av motsvarande befattningshavare inom hela den svenska industrien tillsammans. Det är knappast överraskande, att en apparat av denna storleksordning blir »byråkratisk» i större utsträckning än ett enskilt företag.

En annan fråga gäller *målsättningen*. Alla torde vara ense om den entydiga och klara målsättningens betydelse för ett effektivt arbete. Om varje medarbetare i en förvaltningsorganisation vet, vad som åsyftas, blir det lättare för honom att utföra sina uppgifter självständigt och utan att fråga någon överordnad. Men om själva den grundläggande målsättningen är mångtydig, om flera olika synpunkter måste tas i betraktande, blir det svårt, för att icke säga omöjligt, att klargöra läget på ett sådant sätt, att var och en vågar handla på egen hand.

Inom privatföretaget är den grundläggande målsättningen rela-

tivt enkel. Med allt beaktande av sociala synpunkter och liknande omständigheter är det likväl uppenbart, att privatföretaget strävar efter att åstadkomma ett ekonomiskt gott resultat, vare sig detta sedan skall betraktas som ett sätt att tjäna samhälle eller enbart som en strävan efter »profit». Nu är visserligen också den statliga verksamheten till stor del inriktad på ekonomiska uppgifter. Men dessa få sällan eller aldrig ensamma bli avgörande. Sociala, kulturella och andra hänsyn äro inom den offentliga verksamheten ofta primära i förhållande till de ekonomiska, utan att likväl de senare kunna helt skjutas åt sidan. Medan tjänstemannen i det enskilda företaget vet, att han handlar rätt om han förfar så att avkastningen ökas, kan statstjänstemannen i de lägre graderna (ofta nog även i de högre) ideligen stå tvekande inför frågan, vad som egentligen är viktigast bland de olika slag av hänsyn som måste tas. Denna osäkerhet gör det svårt för honom att handla självständigt och innebär därigenom ett direkt hinder för effektivt förvaltningsarbete.

Det brukar ibland göras gällande, att detta resonemang icke skulle vara tillämpligt, när det gäller de statliga affärsverken. Här, menar man, måste väl ändå de ekonomiska synpunkterna bli bestämmande på samma sätt som inom privatföretaget. I själva verket är detta emellertid en missuppfattning. Sådana affärsverk som statens järnvägar syssla visserligen med ekonomisk verksamhet. Men de bedriva denna verksamhet icke i tjänst hos statsmakten, sedd som bärare av ett ekonomiskt intresse, utan för att tillgodose hela samhällets ekonomiska behov. Ett kommunikationsföretag, som går med förlust ur statens synpunkt, kan likväl mången gång vara både försvarligt och nödvändigt, om den därav berörda regimen får möjlighet till en ekonomisk utveckling, som eljest skulle utebli. På ett svårdefinierbart men ändå betydelsefullt sätt kan detta rent av återverka på statens ekonomi, närmast genom den möjlighet, som ges till förbättrade skatteinkomster.

Svårigheter av det antydda slaget leda icke sällan till att man från statsmakternas och de statliga förvaltningsorganens sida visar överraskande ringa intresse för räntabilitetssynpunkter och räntabilitetsberäkningar. Detta är ingalunda nödvändigt. Även om den direkta räntabiliteten icke ensam kan vara avgörande för bedömningen av verksamhetsgrenen i fråga, ligger det dock i sakens natur, att den utgör en tillräckligt betydelsefull faktor bland flera övriga för att kräva uppmärksamhet och intresse. Detta är emellertid icke frågans kärnpunkt. Hur många förbätt-

ringar som än kunde vidtagas i nämnda hänseende, skulle man likväl icke komma ifrån det grundläggande faktum, att ett statligt affärsdrivande verk sällan eller aldrig är affärsdrivande i samma mening som ett privatföretag.

En annan principiellt viktig fråga gäller den statliga *budgetens struktur*. Undersöker man svenska statens driftbudget, får man ett synnerligen förvirrande intryck. Det visar sig vid en genomgång av anslag och delposter, att ordspråket »många bäckar små göra en stor å» saknar varje tillämplighet i detta fall. De oräkneliga små anslagen, vilka i stor utsträckning äro maximerade, äro statsfinansiellt betydelselösa, medan omfattningen av statens utgifter bestäms genom något tiotal stora förslagsanslag och reservationsanslag, vilka i allmänhet utgå enligt allmänna författningar och ha sådan karaktär, att de statliga förvaltningsmyndigheterna sakna möjlighet att inverka på anslagsförbrukningen. Sådana utgifter som expenser och kommittéanslag, vilka spela en stor roll i den allmänna sparsamhetsdebatten, kunna tillsammantagna väl rymmas inom den »osäkerhetsmarginal», som uppkommer därför att de största utgiftsposterna icke kunna exakt beräknas på förhand.

Å andra sidan är budgetens uppsplittring i småposter ett väsentligt hinder ur förvaltningsarbetets synpunkt. Den nödvändiggör en kameral detaljgranskning, som utgör ett av de erkänt största hindren för förvaltningsarbetets effektivitet. Den framtvingar också en formalism i det löpande arbetet, som i hög grad irriterar allmänheten; och förvaltningspersonalen blir större, därför att så mycket arbete måste nedläggas på detaljberäkningar och författningmässig kontroll utan statsfinansiell betydelse.

Det kan lämnas därhän, vilka orsaker som främst lett till denna situation. En viktig omständighet är helt säkert, att de få men dominerande stora anslagen tillkommit under de senaste årtiondena, och att budgetstrukturen icke anpassats efter det nya läget. Men viktigare är sannolikt, att den statliga driftbudgeten icke uteslutande tjänar ett statsfinansiellt syfte, utan kanske främst utgör ett medel för fackdepartementen, finansdepartementet och i sista hand riksdagen att i detalj leda och bestämma de fristående ämbetsverkens arbete. En radikal omläggning av budgetstrukturen i riktning mot ett mera rationellt system skulle spara folk och kosta föga pengar, men det skulle återge förvaltningsmyndigheterna en självständighet, som de politiska organen icke äro böjda att medge dem.

En annan grundläggande skillnad ligger på den *personella organisationens* område. Också här kan det till en början vara anledning att avvisa några allmänt utbredda vanföreställningar, nämligen den, att ämbetsmännens oavsättlighet skulle vara en betydelsefull skillnad mellan statlig och enskild förvaltning, och att statstjänstemännen i visshet om att de icke riskera avsked skulle vara mera benägna att slöa till än tjänstemän hos enskilda företag. I själva verket har den formella oavsättligheten inom statsförvaltningen i många hänseenden uppluckrats under senare tid, och å andra sidan äro åtminstone de stora privatföretagen numera mycket angelägna att garantera sin personal säkerhet i anställningen.

Skillnaderna ligga på ett annat plan. Den statliga förvaltningsorganisationen är låst genom statsmakternas beslut och kan icke på samma sätt som motsvarande organisation inom privatföretaget anpassas efter tjänsteinnehavarnas personliga förutsättningar och växlingarna i arbetsuppgifter. Privatföretaget avskedar endast sällan en befattningshavare, som direkt misskött sig, men det kan utan svårighet förflytta honom till en annan befattning och det kan när som helst anställa duktigt folk, om sådant finnes att få och kan få nyttigt arbete att utföra.

Här ligger en grundläggande skillnad. Till denna bör läggas olikheterna i lönesättningen. I privatföretaget kan lönen åtminstone när det gäller högre befattningshavare anpassas icke blott efter tjänstens arbetsuppgifter utan också efter tjänsteinnehavarens personliga duglighet. Detta gör det bl. a. möjligt att begagna löneförhöjning som ersättning för befordran i de fall, då man icke önskar flytta en kvalificerad person från hans dittillsvarande arbetsuppgifter. I statsförvaltningen saknas dessa möjligheter. Med tjänsten är förknipad en viss lön, som varierar endast efter dyrortsgruppering och tjänsteålder. Ytterligare förmåner därutöver kunna med få undantag icke lämnas annat än i samband med befordran till annan tjänst, och en sådan betyder i många fall att vederbörandes tidigare plats icke kan fyllas med en lika duglig innehavare.

Av vad som redan sagts framgår också, att ett flertal av de omständigheter, som leda till »byråkrati» inom statsförvaltningen, sammanhånga med förhållandet mellan dennas olika instanser. Detta framgår naturligtvis med särskild tydlighet, när det gäller det ofta diskuterade *decentraliseringsproblemet*. I princip torde så gott som alla vara anhängare av decentralisering, i den meningen att beslutanderätten icke skall förläggas högre upp, än vad som är absolut nödvändigt. I praktiken stöter man däremot oavbrutet på

argument för centraliserad handläggning. Vissa av dessa argument, såsom kravet på expertis, återfinnas i stor utsträckning även i privatföretagen. Viktigare är emellertid i allmänhet kravet på enhetlighet: bl. a. med hänsyn till svenska folkets starka rättshaveri vågar ingen riskera att det skall uppstå några mera väsentliga olikheter mellan förhållandena på olika platser och på olika områden. Naturligtvis leder detta till att beslutanderätten förläggas högre upp, än vad som eljest skulle erfordras.

Än mera betydelsefull är dock en annan omständighet. Om beslutanderätten decentraliseras, innebär detta, att regeringen och denna närstående myndigheter förlora så gott som allt inflytande på handläggningen av de särskilda ärendena. Av olika skäl — bl. a. de stora och till sitt syfte samhällsomdanande förändringar, vilka kommit till stånd under de senaste åren — lita statsmakterna icke på att de opolitiska förvaltningsorganen i praktiken skola kunna eller vilja fullfölja deras intentioner. Man är rädd för, att decentralisering av beslutanderätten skulle medföra, att reformernas syfte förfuskades, och föredrar därför en handläggningsform, som i detta hänseende ger större säkerhet, även om den samtidigt är mera tungrodd och åtminstone skenbart besvärande för allmänheten.

Vad som ovan sagts om »byråkratiens problem» inom svensk statsförvaltning är med nödvändighet mycket summariskt och utesluter naturligtvis icke att åtskilliga detaljreformer äro påkallade. Men resonemanget synes likväl visa, att de grundläggande problemen ligga alltför djupt för att vara åtkomliga på denna väg. Särskilt vid en jämförelse med främmande länder kan det lugnt sägas, icke blott att den svenska statsförvaltningen är ovanligt hederlig och ger relativt goda rättssäkerhetsgarantier, utan även att den utmärkes av arbetsvilja och strävan efter effektivitet. Om denna uteblir, ligger orsaken väsentligen icke i brister hos förvaltningsorganen utan i avgöranden från statsmakternas sida. De avgörande svårigheterna äro sålunda icke av tekniskt administrativ utan av politisk natur, och det ankommer på de politiska organen att bedöma, huruvida de fördelar, som förmenas, kunna vinnas genom statliga ingripanden äro tillräckligt stora för att kunna uppväga de därmed förenade, ofrånkomliga svårigheterna för ett effektivt arbete.

Bilden skulle emellertid icke vara fullständig, om man stannade enbart vid själva statsförvaltningen. De svårigheter, som härröra

ur storleksordningen, återfinnas delvis också inom de största privatföretagen, åtminstone om man jämför dessa med småföretag. Decentraliseringsproblemet har stor aktualitet även inom det enskilda näringslivet, där man anför alldeles samma slags argument för och emot som inom den offentliga förvaltningen. Också personalorganisationen håller inom det enskilda näringslivet på att bli mera bunden, åtminstone när det gäller lönesättningen.

Därtill kommer en annan omständighet av måhända än större vikt. Också privatföretagens rörelsefrihet är i avtagande. Det svenska samhällets genomorganisering har medfört, att näringslivet i större och större utsträckning bindes genom olika slags överenskommelser på högsta nivå. Arbetsmarknadsfrågorna äro därvidlag det mest typiska, men ingalunda det enda betydelsefulla exemplet. Inom den del av organisationsväsendet, för vilken man brukar använda beteckningen folkrörelser, går tendensen också i riktning mot centralisering och därmed följande byråkratisering. De ekonomiska avgöranden, vilka bero av de stora intresseorganisationerna, ha sådan räckvidd, att de i stor utsträckning måste träffas för samhället som helhet och under medverkan även av statsmakterna.

Det skulle vara frestande att gå in också på den sista gruppen av spörsmål. I förevarande sammanhang måste det emellertid räcka med ett allmänt konstaterande av tendenser, vilkas tillvaro knappast någon torde vara böjd att bestrida. Med vad som ovan sagts beträffande statsförvaltningen ger det gjorda konstaterandet emellertid fog för det omdömet, att byråkratiseringsproblemet utgör en del av den moderna demokratiens problem snarare än en administrativt-teknisk specialfråga. I den mån storleksordningen och kraven på avgöranden av politisk natur på nya områden utgöra huvudorsakerna till »byråkratiseringen», framstår det självfallet såsom omöjligt att finna några patentlösningar, som skulle kunna tillfredsställa både anhängarna av ett ökat statligt inflytande och förespråkarna för en mera individualistisk samhällsorganisation. Diskussionen skulle fara väl av större medvetande om principfrågornas dominerande betydelse i jämförelse med de praktiska detaljproblemen.