

Bokanmälningar

Tre böcker om besparingar och decentralisering i den offentliga sektorn

De tre böcker som behandlas här är typiska representanter för olika genrer inom samhällsvetarnas offentliga samtal: en personligt hållen debattbok, en populär sammanfattning av ett forskningsprojekt och en samling föredrag från en seminarieriserie.

Offentlig sektor

Kent Persson, kulturgeograf från Göteborg, har redigerat boken *Offentlig sektor* (Timbro samhällsdebatt, 1982) som är en antologi med uppsatser från en seminarieriserie om rationaliseringar och omprövning av offentlig verksamhet. De olika uppsatserna innehåller tänkvärda korn.

Lennart Waara talar om transfereeringsbluffen, dvs då man jämför offentliga sektorn inklusive transfereringar med BNP, vilket är irrelevant. Mätt på det sättet kan den offentliga sektorn expandera till över 100 procent och ändå inte rubba principerna för marknads ekonomin med privat ägande av kapital och företag. Förutsättningen är naturligtvis att principerna för uppsamling och utdelning av transfereringarna inte rubbar marknaden, men hans tankeexperiment är intressant därför att den pekar på en otydlighet i kampanjen mot den offentliga sektorns expansion.

Sten Jönsson nämner i sitt bidrag risken för rituell styrning i den offentliga sektorn, dvs "man beslutar då om en

åtgärd utan att egentligen veta varför och har ingen chans att få reda på om resultatet blir en förbättring eller försämring. Man saknar alltså möjlighet att lära av erfarenhet". För att undvika detta, menar Jönsson, måste beslutsfattarna själva ifrågasätta det meningsfulla i att fatta beslut. (Själv minns jag med en rysning de buntar med tjänsteställningshandlingar som den kommunala nämnd, där jag var suppleant, skulle fatta beslut om vid sammanträdena. De flesta hann nog inte läsa handlingarna före besluten.)

Nils-Olof Christoffersson, Riksrevisionsverket, resonerar bl a om den helhetssyn som krävs för granskningen av de offentliga verksamheternas effektivitet. Det är naturligtvis riktigt, men hans framställning ger inte större klarhet i hur denna helhetssyn skall vara beskaffad förutom när exempelvis nationalekonomer kräver "allmän jämviktsanalys" i beslutsunderlagen. Vad han själv tycks erbjuda är det abstrakta och litet slappa systemanalytiska språket som kanske är början till helhetssyn men knappast ett helhetsgrepp.

Göran R Svensson, Indevo AB, betonar i sin uppsats kostnaderna av den ökade arbetsfrånvaron (som i antal personer fördubblats under en tio-årsperiod).

Bengt Jönssons, Karl-Erik Westlunds och Göte Lindgrens bidrag handlar alla om rationaliseringar och för-

ändringar i den kommunala sektorn och om de hinder som finns. Horst Hart diskuterar incitamenten i arbetet. Vad som slår mig vid läsningen av dessa bidrag är hur negativ synen plötsligt blivit på professionalismen som drivkraft. Bengt Jönsson jämrar sig över att det professionella intresset förenar sig med konsumenternas intresse och driver upp vårdkvaliteten på bekostnad av utbyggnadstakten i barnomsorgen. Göte Lindgren talar om den "teknokratiska berednings- och beslutsprocessen", som följer av planverkets normer och Hart nämner överhuvudtaget inte yrkessammanhållningen som ett incitament.

Jag tror att de begår ett allvarligt misstag. Yrkessammanhållningen är en av de viktigaste förändringsfaktorerna i svenskt samhällsliv. Se bara på den betydelse som ingenjörernas kärmedvetande haft för den tekniska utvecklingen, både i privat och offentlig sektor. Och varför ska det professionella samspellet betraktas som ett hinder som måste övervinnas? Det borde i stället vara ett hjälpmedel för politikerna i förändringsarbetet. Teknikerna var en stödtrupp i kampen för ett rationellare näringsliv — vad säger att inte socialtjänstemännen eller lärarkåren kan vara en samtalspartner i utvecklingen av en effektivare offentlig sektor? Politikerna förefaller att ha låst sig i motsättningen till de fackliga företrädarna för dessa yrkesgrupper.

I sammanfattningen av seminarieseriens diskussioner påpekar Magnus Thiel att "underbemanningsprincipen" används som ett prioriteringsinstrument i industrin. Skälet att det inte används med någon framgång i den offentliga sektorn är — enligt min mening — de höga stängslen mellan funktionerna som gör att underbemanningen i ett "bås" inte förändrar prioriteringen inom myndigheten som helhet — i andra "bås" kan fortfarande råda överbemanning. Den här båsindelningen är egentligen något som både fack och yrkeskår borde vara negativa till, eftersom den hindrar individens utveckling och konkurrensmöjligheter på en större marknad.

Strategier för decentralisering

Patrik Engellaus *Strategier för decentralisering* (Publica, Liber 1982) har skrivits på uppdrag av budgetdepartementet och inleds med ett förord av dåvarande personalministern Olof Johansson. Boken är visserligen inte något partipolitiskt dokument men ger uttryck för de stora svårigheter som mötte de borgerliga regeringarna när de skulle börja decentralisera den statliga förvaltningen.

Som f d sakkunnig i den statliga decentraliseringsutredningen såg även jag några av dessa svårigheter. En av dem var att man inte hittade någon självklar hävstång med vilken man kunde vända de större stenarna som låg i vägen för decentraliseringen — utredningen hänvisades i stor utsträckning till att ta ärende för ärende. Och medan man omsorgsfullt utredde varje litet ärende tillkom ett antal nya, centraliserade beslut i andra ärenden; det var samma sorts miljö som Sisyfos verkade i.

Boken ger flera recept för att få fart på decentraliseringen. Det intressantaste är kanske diskussionen om att "behörighetsexploateringsfaktorn" är så låg på låga hierarkiska nivåer. Dvs det nya ansvarstagandet hos tjänstemän och politiker på lägre nivåer ökar inte i den takt som de centrala nivåerna avhänder sig sin makt. Rädslan för ansvar är tydligen stor.

Det är alltid trevligt att läsa Patrik Engellaus prosa — han skriver personligt och tydligt och har ett inslag av lekfullhet som skulle kunna göras ännu ystrare i stil med Parkinsons eller N J Chamberlains¹ stil. Exempelen och formuleringarna är ofta uppfriskande även om han nu upprepat teserna i ett antal böcker.

Möjligen skulle hans analyser vinna på att leda fram till mer konkreta förslag. Den offentliga sektorn är stor och det är svårt att få genomslag enbart med allmänt formulerade mål; man måste ställa konkreta yrkanden för att beslut

¹ Pseudonym för författaren till byråkratisatiren *Ös på SÖ*.

skall kunna fattas, och det måste finnas ett antal energiska personer bakom varje yrkande.

När det gäller decentralisering gäller det alltså att hitta verksamheter som utan risk för trassel på nationell nivå (av typen olika spårbredd på järnvägen) kan decentraliseras. Samtidigt får den decentraliserade verksamheten inte vara alltför obetydlig — det är inte mycket mening med att decentralisera detaljer i en i övrigt centraliserad kultur.

Att göra denna avvägning rätt och att sedan driva igenom decentraliseringen är svårare än att skriva spirituella böcker. Riskerna finns t ex att det blir som Björn Håkansson skriver:

Inom ramen för en säker position i toppen
kan den starke ädelmodigt avstå —
dvs delegera uppdrag neråt

— — —
Med makten obeskuren har han avstått makt.

Går det att spara?

Nils Brunsson och Björn Rombach (med bidrag av Staffan Hultén) vid EFI har behandlat kommunala budgetproblem i besparingstider i boken *Går det att spara?* (Doxa Ekonomi, 1982). Boken bygger på ett antal intervjuer med förtroendemän och tjänstemän i sex medelstora kommuner. Fyra av dessa kommuner har beskrivits ingående som anonyma "cases".

På många sätt är detta en tillfredsställande bok. Här finns en ordentligt redovisad empirisk bas som kopplats till en vidsträckt teoretisk läsning med många intressanta infallsvinklar och iakttagelser som resultat. Möjligen har de teoretiska avsnitten blivit för mångordiga — med tanke på att det ju ändå bara är sex kommuner som studerats kanske man inte kan dra alltför vittgående generella slutsatser.

På ett ytligt och formellt plan är budgetprocessen naturligtvis lika i alla kommuner — kommunallagen ger ju vissa regler för hur saker och ting ska gå till. Men varje kommun visar upp sina

variationer på detta givna tema och det är variationerna som är intressanta.

Att beskriva de olika arenorna på vilka slaget om besparingarna står är en utmärkt analysmetod. Författarna identifierar fyra arenor: stora politiska frågor (av typen nytt huvudbibliotek), budgetprocessen, personalplaneringen och den löpande verksamheten. Besparingsarbetets svårighetsgrad framgår av att dessa fyra arenor inte alltid behärras av samma makthavare. Det är därför svårt att överblicka åtgärderna och deras effekter. Författarna skriver:

"... det tog tre intervjutillfällen med ekonomipersonalen innan det var möjligt att reda ut att det aktörerna kallade nedskärningar vid ramberäkningarna var nedskärningar i förhållande till (den expansiva) planen — inte i förhållande till nuvarande utgifter!"

Boken mynnar bl a ut i goda råd till de inblandade som borde kunna användas som handbok i det ekonomiska kommunala spelet. Författarna skiljer mellan *hård* och *mjuk* strategi. Den hårda hävdar att alla frågor har en enda professionell och riktig lösning. Den mjuka strategin bygger på kunskap om medborgarnas behov och anger argument som ligger så nära medborgarna som möjligt. Rådet till förkämparna för en viss kommunal sektors budget är bl a: blanda inte dessa strategier utan renodla Ditt kunskapsövertag inom ramen för *en* strategi. Men författarna vill inte bara förbättra "förkämparnas" strategier utan även "väktarna" och "hamstrarna" får — såvitt jag kan bedöma — effektiva råd. Boken borde alltså kunna leda till en ökad intensitet i den kommunala budgetkampen.

Resultaten sätts in i Wildawskis övergripande teori om budgetbeteende som han förklarar med hjälp av variablerna rikedom och osäkerhet. De svenska kommunerna betecknas som rika men osäkra, till skillnad från t ex de amerikanska fattiga men säkra kommunerna.

Det är intressant att fritidsförvaltningen i en av kommunerna beskrivs

som den kanske största förloraren i besparingskampen. Kultur och fritid är ju icke-obligatoriska kommunala verksamheter, men kanske ett av de nya områden — jämsides med de kommunala sysselsättningsåtgärderna — som kommer att bli betydelsefullt på längre sikt i ett samhälle med låg sysselsättningsgrad och stora fritidsproblem. Än så länge väger alltså denna sektor lätt i det inomkommunala maktspellet.

Sammanfattningsvis ger dessa tre böcker en hygglig inblick i de organisa-

toriska problemen just nu i den offentliga sektorn. De breda överblickarna och litet abstrakta resonemangen i de två förstnämnda böckerna känns inte alltid så nyttiga (även om också de innehåller många tankvärdheter) men även Brunsson-Rombach hemfaller ibland åt ett övermått av teoretiserande i en bok som för övrigt varmt kan rekommenderas.

Ekon dr *Arne Granholm*
Indevo AB