

Jan Bröms:

**Vår offentliga sektor
– en strategi för
mer än halva Sverige**

När jag läser Jan Bröms bok *Vår offentliga sektor – en strategi för mer än halva Sverige* (SACO/SR, Stockholm, 111 s) slår det mig hur långt det fortfarande är från den teoretiska nationalekonomin och dess analyser av och recept för den offentliga sektorn till fungerande reformer som löser dess effektivitetsproblem. Inte så att nationalekonomins finanspolitiska teori skulle vara malplacerad – tvärtom! – men de nödvändiga kompletteringarna är så omfattande att det nästan är frågan om att börja om från början. Public choice-teorierna är en sådan början, som dock alltför stereotyp bygger på gängse mikroekonomisk teori. Min läsareaktion byg-

ger på åtta års arbete i den centrala statsförvaltningen och tio års erfarenhet av politik efter många års studier av national-ekonomi.

I sitt lilla format är detta en mäterlig bok. Den spänner över vida fält, som jag inte kan göra rättvisa i denna recension, men har samtidigt en kärna, som jag där- emot ska försöka att fånga.

När ekonomen lämnar marknaderna och söker sig in i byråkratierna och in i politikens värld lämnar han kända och upp-trampade stigar och möter en okänd värld. "Är detta en marknad?", frågar han sig vid anblicken av en kommunal nämnd i sammanträde. Där sitter politi- kerna – som representerar efterfrågan – och där sitter förvaltningstjänstemän- nen – som står för utbudet. Bildas här pri- ser och kommer man så småningom fram till en optimal allokering?

Public choice-skolan har lanserat ett otal marknadsanalogier dock utan att träffa huvudet på spiken. Inget fel i att söka analogier till marknader! Frågan är bara hur den analogin ska se ut för att återbilda verkligheten.

Det professionella verksamhetsintresset

Jan Bröms ber på sina bara knän för sina SACO-medlemmar att de ska få utöva sitt professionella kunnande. Han ber att poli- tikerna inte ska lägga sig i deras arbete. Han ber att de ska få vittgående befogen- heter. Han ber att de ska få slippa kom- mundelsnämnder. Han skriver: "Den strategi som här förordas har som yttersta mål att kasta ut politikerna ur förvalt- ningsbyggnaderna (s 110)."

Detta är ett fackligt intresse. Jan Bröms är utredningschef på SACO/SR. Men det är mer än så. Det är ett vittnes- börd om en stark drivkraft i den offentliga sektorn: det professionella verksamhets- intresset. Denna drivkraft kan få överlä- kare att fiffla sig till nya dyrbara utrust- ningar liksom den kan få fältassistenter att jaga runt i city på nätterna efter ung-

domar på glid.

Verksamhetsintresset är en mäktig drivkraft som Bröms vill frigöra och som public choice-skolan inte uppmärksam- mat, får man nog säga. Verksamhetsin- tresset har det gemensamt med vinstin- tresset att det är fullständigt neutralt i för- hållande till uppgiften – bara den ger ut- lopp för det professionella kunnandet re- spektive går att tjäna pengar på. Men verksamhetsintresset är fn fjättrat i byrå- kratisk stelhet och fälls av politiska krok- ben.

I sin värtaliga och övertygande pläde- ring för att slappa personalen loss glöm- mer Bröms dock den politiska styrningen av byråkratin. Han säger visserligen att det gäller "att professionalisera arbetet utan att för den skull den politiska styr- ningen går förlorad" (s 78). Men han läg- ger då verkligen inte något krut på att be- handla den frågan. Det tycks mer handla om en nödvändig reverens. Av formulering- en att döma tycks Bröms vilja fram- ställa saken som att den politiska styr- ningen faktiskt fungerar. I detta avseende behandlar Bröms bara halva Sverige, by- råkratins och tjänstemännens Sverige. Han ser däremot inte förvaltningen ur poli- tikernas synvinkel och har därför heller inte mycket att säga av självkritisk natur.

Nu är det nog så att den nyligen sjösatta reformen av budgetprocessen som kallas treårsbudgetering är uttryck *både* för en strävan att ge myndigheterna större svängrum (och därmed att professionali- sera arbetet och ge utrymme för verksam- hetsintresset) *och* för en strävan att stärka den politiska styrningen. Därmed sagt att det från politiskt håll råder tämligen stor enighet om att den politiska styrningen är alltför svag. Varför blev reformerna mycket dyrare än vad som stod i handling- arna? Varför fick åtgärderna inte de ef- fekter som utlovades? Varför lyssnar för- valtningarna inte till de politiska kurssig- nalerna? Varför lämnar förvaltningarna så obegripliga underlag för beslut? Varför upptar förvaltningarna min tid som politi-

ker med detaljfrågor, när de säger sig vilja ha det fulla ansvaret? Varför vill förvaltningarna inte mäta produktivitet och kostnadseffektivitet, göra för- och efterkalkyler och utvärderingar? I Bröms värld är svaret enkelt: för tjänstemännen gäller det att hålla politikerna utanför.

"Managerial revolution" i offentliga sektorn

Frågan är om det inte i den offentliga sektorn ägt rum en "managerial revolution", på samma sätt som det gjort i företagen och som man på slutet av 1980-talet försöker att tämja genom att på olika sätt stärka ägarna, tex genom lagstiftning mot insider-affärer. I den offentliga sektorn står ägarna inför samma problem. Inspektorn, som sköter gården, har all information om dess tillstånd och ett överväldigande övertag vad gäller att föreslå åtgärder och förklara varför det gick som det gick, när ägaren kommer på besök och ser sin förfallna gård. Den offentliga sektorn har i stor utsträckning lämnat regelstyrningens filosofi (om än inte alltid dess praktik) och kunskap har blivit den dominerande produktionsfaktorn.

Därmed har de politiska styresmännen tappat greppet. Förr kunde politikerna i alla fall styra mängden tjänsteresor, antalet byråsekreterare, inköpen av nya möbler etc. Även om de kan så vill de – klokt nog – inte göra det idag. Förr handlade förvaltningen ärenden till punkt och pricka efter de lagar som politikerna beslutat. Nu handlar de efter eget huvud för att uppnå högsta möjliga målpuppfyllelse.

Det är uppenbart att politikernas (och politikens?) roll måste reformeras i grunden. Men inte bara för att hörsamma Bröms bön att politikerna inte ska lägga sig i detaljerna. Utan också för att politikerna istället ska ägna sig åt de väsentliga, övergripande, långsiktiga och strategiska frågorna. Och åt att skapa de utmaningar för förvaltningen som får verksamhetsintresset att arbeta för politikernas mål. Den sidan av saken återstår det att skriva

en bok om (gör maktutredningen det?). Politikernas och tjänstemännens roller är självklart spegelbilder av varandra. När politikerna lägger sig i detaljer kan förvaltningarna utnyttja det för att avleda politikernas uppmärksamhet från de stora och betydelsefulla frågorna och hantera dessa i tysthet på egen hand.

Ny rollfördelning politiker-förvaltning

Bortsett från att politikers och byråkraters roller är både förlegade och oklara så råder också en intensiv misstro mellan politiker och förvaltning på politiskt kontroversiella områden. En effektiv skötsel och styrning av den offentliga sektorn kan självklart inte baseras på ömsesidigt misstroende. Kan politikers och förvaltningsars roller omdefinieras på ett sådant sätt att misstroendet överbyggs och ersätts av en dialog, som i någon mån kan simulera marknaden? Det är lätt att föreskriva replikerna i denna dialog, de kan hämtas ur den gängse planeringsteoretiska litteraturen. Men det är svårare att få aktörerna att tala ur skägget och därtill någorlunda sanningsenligt.

Allt pekar mot en rollfördelning där politikerna spelar beställarens roll och förvaltningen producentens roll. Detta är också Bröms budskap. Idag råder en rent destruktiv sammanblandning av dessa roller. Heltidsanställda politiker ikläder sig gärna produktionsansvaret och är sedan med och bildar "järntrianglar" tillsammans med produktionens intressenter gentemot övriga delar av den offentliga sektorn. Å andra sidan uppträder förvaltningen gärna med anspråk på att företräda de verkliga uppdragsgivarna – medborgarna – och att sitta inne med den långsiktiga visdomen (att satsa mer pengar på verksamheten).

Två reformer har gjorts som i ett slag etablerat nya roller av beställar-producentkaraktär, dock utan att i nämnvärd grad blanda in politikerna. Den ena är bildandet av ett fristående AMU, som finan-

sieras via utbildningsuppdrag från länsarbetsnämnder och andra. Den andra är länsstrafikhuvudmännens möjligheter att upphandla tjänster på öppna marknaden. Båda reformerna visar hur snabbt rollerna och replikerna kan förändras om aktörerna ges lämpliga incitament. AMU-centra landet runt styrs av resultat. Länsstrafikbolagen divisionaliseras, görs kostnadsmedvetna och konkurrerar med andra åkare. Allmänt gagnas kostnads- och kvalitetsmedvetenhet av att låta entreprenörer konkurrera med den egna förvaltningen.

Politikerns roll revolutioneras

Men förutsättningen för att dessa reformer skall bli mer än ett rollspel är att beställaren besitter såväl intresse som upphandlingskompetens. Därför måste rollen kreeras av politiker och därför måste politikerns roll revolutioneras. Politikern

- ska vara intresserad av utvärdering likaväl som av utopier, av det förflutna likaväl som av framtiden,
- ska vara intresserad av ekonomi likaväl som av mål och effekter,
- ska hålla fingrarna borta från detaljer trots att medborgarna ber honom ingripa,
- ska vara intresserad av managementfrågor likaväl som av politiska sakfrågor,
- ska vara lika intresserad av de områden där det inte finns politiska konflikter som av de områden där det finns konflikter,
- ska vilja tala klartext istället för att dölja kompromisser i blomsterspråk,
- ska våga vara konkret istället för vag.

Detta är högt ställda krav. Är det möjligt att förena dessa själar i en och samma person – politikern? Det är frågan om politikern kan vara både *visionär* och *bestäl-*

lare av uppdrag. Ty båda rollerna måste fyllas. Kan det politiska systemet hantera en rolluppdelning så att vissa politiker fungerar som visionärer och andra som beställare? Om inte så måste på något sätt en annan uppdelning ske. De utvärderande, ansvarsutkrävande och uppdragsformulerande uppgifterna, likaväl som de affärsmässiga, ledarskaps- och driftfrågorna, skulle i så fall få hanteras av andra än av politikerna. Medan politikernas inflytande skulle begränsas till de strategiska politikfrågorna. Det betyder en mycket mer långtgående delegering än den vi talar om idag. Politikernas roll skulle begränsas till att formulera *inriktningen*. Allt annat skulle vara förvaltningens uppgift. Det vore som att låta politiken ta slut vid riksdagen och att låta regeringen vara en expeditonsminister. Hur skulle politikerna då kunna göra sin vilja gällande? Vore det inte liktydigt med att ge Bröms och hans medlemmar den närmast oinskränkta makt som han ber om i sin bok? Detta är den utmaning som förvaltningspolitiken i sin förlängning bär på för det politiska systemet.

Visst är det en högst tankeväckande bok Jan Bröms skrivit!

Fil dr *RICHARD MURRAY*
Statskontoret