

KIRJA-ARVIOITA

Decentraliseringens många ansikten

*Agneta Bladh:
Decentraliserad förvaltning.
Tre ämbetsverk i nya roller,
Studentlitteratur,
Lund 1987, 188 s.*

Decentraliseringens möjligheter, restriktioner och konsekvenser utgör forskningsobjektet i Bladhs avhandling. Tematiken är lika välkänd som aktuell i många länder. Erfarenheter av decentraliseringsåtgärder i Sverige är intressanta icke minst mot bakgrund av att liknande decentraliseringsåtgärder planeras även i Finland. De reformer som författaren analyserar påminner i många avseenden om dem som föreslogs i kommittén för decentralisering av förvaltningen (kom.bet. 1986: 12).

Syftet med den empiriska studien av ämbetsverksrollen var att beskriva och analysera konsekvenser av decentralisering för den statliga centralförvaltningen, framför allt de centrala ämbetsverken. Det är fråga om fallstudier av tre centrala ämbetsverk-socialstyrelsen, skolöverstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet — ifråga om vilka betydande decentralisering verkställdes under 80-talet.

Decentralisering som reformstrategi är ingen ny företeelse i svensk offentlig förvaltning. Under hela efterkrigstiden har varierande åtgärder i decentralistisk riktning företagits. Decentraliseringsstrategin har främst lanserats som ett medel att hantera en allt större offentlig sektor, men har under senare tid också uppfattats som ett mål i sig för utvecklandet av den offentliga förvaltningen och demokratin.

De centrala ämbetsverken har fått en starkt förändrad roll inom verksamhetsområden med decentraliserat beslutsfattande. Denna förändring har för det första inneburit att kompetensen och auktoriteten inte längre självklart finns

i de centrala ämbetsverken. Inom decentraliserade samhällssektorer förefaller dessa att i betydande grad ha förlorat sin ledande roll som politiska uttolkare och problemformulerare. Numera föreligger en lokal och regional konkurrens till de centrala ämbetsverkens kunskapsövertag.

En annan förändring i de centrala ämbetsverkens roll är att från tidigare ha varit inriktade främst på underliggande nivåer inom respektive sektor, är verkens främsta uppgift idag att förse statsmakterna med underlag av olika slag inför politiska ställningstaganden. Utöver anslagsframtällningar och långtidsbedömningar har rollen nu vidgats till att omfatta även uppföljningar och olika utredningar på regeringens uppdrag. Detta har i sin tur inneburit att verken i allt större utsträckning fått arbetsuppgifter av i stort sett samma art som departementen.

En tredje förändring som undersökningen pekar på är att ämbetsverken blivit alltmer beroende av departementsledningen och regeringen. Den traditionella gränsdragningen mellan departement och den övriga centralförvaltningen — vilken är kännetecknande för den svenska förvaltningskonstruktionen — har alltså uppluckrats. Ett decentraliserat beslutssystem inom förvaltningen enligt svensk modell är därmed ägnat att minska skillnaderna mellan Finland med sin ministerförvaltning och Sverige som saknar en sådan förvaltningskonstruktion.

En intressant fråga blir vilka konsekvenser dylika decentraliseringsåtgärder får för den politiska styrningen av centralförvaltningen. Bladh anser sig ha funnit att en decentralisering av beslutsfattandet inte enbart har inneburit en förskjutning av beslutskompetensen till lägre nivåer i förvaltningssystemet, utan också att regeringen — och i viss mån riksdagen — har stärkt sina positioner. Slutsatsen härav blir att parallellt med en decentralisering har även en centralisering ägt rum. Ämbetsverken blir allt mera beroende av regering- och de formella och informella

förutsättningar som statsmakterna ger.

Ämbetsverkens befogenheter har alltså reducerats och befogenheterna på den lokala nivån har utökats. På lokal nivå har en större kompetens utvecklats, med decentraliseringens hjälp har den lokala nivån blivit en auktoritet i sig och därmed mindre beroende av den centrala nivån. Ämbetsverken innehar inte längre ett klart kunskapsövertag, vilket tidigare i hög grad ansågs vara fallet.

Gentemot fältet har ämbetsverken alltså förlorat i betydelse emedan man fått konkurrens framför allt på två kritiska punkter: befogenheter och kunnskap. Gentemot statsmakterna har ämbetsverken nu en viktigare uppgift än tidigare, men undersökningen visar samtidigt att det ofta är regeringen som anger tonen och spelreglerna. Ämbetsverkens handlingsutrymme har således begränsats inte enbart genom att arbetsuppgifterna har blivit färre och ändrat karaktär, utan också för att de utsätts för konkurrens.

Även i Finland har en omfattande decentralisering föreslagits från de centrala ämbetsverken till länsstyrelserna och kommunerna samtidigt som ministeriemas ställning skulle förstärkas. Den allmänna trenden är alltså exakt densamma som i Sverige. Man förespråkar samtidigt decentralisering och centralisering. På basen av erfarenheterna hittills i Sverige kan man med fog fråga sig vilken funktion de centrala ämbetsverken egentligen är avsedda att fylla i ett framtida decentraliserat, och centraliserat, förvaltningssystem.

Det är enligt vår mening motiverat att ställa denna fråga speciellt för Finlands del. Hos oss är ministerierna stora och inflytelserika och de planerade centraliseringsåtgärderna stärker dem ytterligare. I Sverige däremot är departementen förhållandevis små varför de centrala ämbetsverken även i ett decentraliserat beslutssystem kan antas fylla vissa kompletterande funktioner för departementen. I Finland torde detta behov vara klart mindre.

En annan fråga är i vilken utsträckning och hur länge de på kompetens avklädda ämbetsverken kan tjäna som något slags expertorgan inom sin sektor. Minskad kompetens resulterar småningom i bristande erfarenhet och

kunskap. Risken föreligger att de centrala ämbetsverken i så fall blir en märklig relik svävande i luften mellan å ena sidan förstärkta ministerier och å andra sidan en förstärkt förvaltning på regional och lokal nivå.

Men, erfarenheten visar att de förvaltningsreformer som i Sverige planeras och verkställs, tenderar i Finland förbli på planeringsstadiet.

Guy-Erik Isaksson