

# FÖRVALTNINGSFORSKNINGEN OCH »FÖRVALTNINGSREVOLUTIONEN» I SVERIGE

*Dick Ramström*

## 1. TEORI OCH VERKLIGHET I VÄXELVERKAN

Den offentliga förvaltningen i Sverige – i första hand de centrala ämbetsverken och kommunerna – befinner sig sedan ett knappt tiotal år i en snabb, omfattande och mångfasetterad förändringsprocess. Dennas egentliga innebörd och slutliga konsekvenser för samhället, förvaltningsorganen och de enskilda människorna inom och utom den offentliga sektorn är ännu svåra att överblicka. Men de livaktiga och ofta tvärvetenskapliga forskning, som nu bedrivs inom skilda discipliner med inriktning på offentlig sektor och förvaltningsorganisation, är i mångt och mycket inriktad på att klarlägga drivkrafterna, förändringsmekanismerna och effekterna i fråga om denna utvecklingsprocess.

Förvaltningsforskningen har traditionellt haft sin primära hemvist inom *statsvetenskapen* (politologin), och Gunnar Heckschers banbrytande arbete *Svensk statsförvaltning i arbete* utgör fortfarande något av standardlitteratur. Men med vissa undantag, såsom ett stort statsvetenskapligt forskningsprogram (*PARA-projektet*) om (rationella) beslutsprocesser inom offentlig sektor och ett antal studier av den svenska högskolereformen (Ruin, Premfors, Lindensjö), har denna förvaltningsforskning mer inriktat sig på studier av juridiska och institutionella frågor än på problem, som berör effektivitetssträvanden och förändringsprocesser inom förvaltningen. Ett område som skjutit fart under senare år utgör dock implementeringsforskningen (Lundberg).

Men sedan flera årtionden har den *företagsekonomiska* forskningen (Brunson, Jönsson, Lundin, Sjöstrand) ägnat frågor kring effektiviteten i offentlig sektor, främst inom kommunerna, en stor uppmärksamhet. Särskilt kan här nämnas försöken att tillämpa de av James March utvecklade modellerna för »organized anarchy» på förvaltningsproblemen (Axelsson & Rosenberg; Lorendahl).

Även inom *nationalekonomi* har forskning initierats kring dessa frågor, särskilt vad avser utvärderingsstudier och tillämpningen av samhällsekonomiska kalkyler (Bohm, Ståhl). Inom ramen för Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) har ett flertal, huvudsakligen nationalekonomiskt orienterade studier initierats, som tar sikte på produktivetsmätningar inom olika delar av offentlig förvaltning.

Men huvuddelen av dessa studier går till sin uppläggningslängre tillbaka i tiden än det skede på ett knappt tiotal år som kännetecknas av de inledande studierna i förvaltningens nydaning. Den på detta sätt samlade kunskapsmassan torde endast på ett indirekt sätt ha påverkat denna utveckling, men studier av samspelet mellan verklighet och teori i detta avseende utgör i sig ett angeläget forskningsområde. En grundläggande hypotes för studier med en sådan inriktning är härvid att denna förändringsprocess drivits fram under inflytande av omgivningens tryck, manifesterad i den svenska ekonomiska krisen och kritiken mot offentlig sektor, och därvid påskyndats av intervention av kraftfulla och synliga »förändringsombud» i form av näringslivets konsulter och framgångsrika företagsledare (»Jan Carlzon-andan»). »Verkligheten har kommit före teorin» i detta snabba förändringskede, och den pågående forskningen har i hög grad fått en beskrivande och registrerande roll för att kunna hinna upp verklighets skeendena.

## 2. »FÖRVALTNINGSREVOLUTIONEN»

Som ovan påtalats växte det i Sverige mot slutet av 1970-talet fram en förändringsberedskap, vad avser den offentliga sektorn. Starkt pådrivande härvidlag var, förutom den ekonomiska kris som Sverige då kommit in i, den intensiva politiska debatten om den offentliga sektorns (onödiga) storlek och (förmodade) ineffektivitet. Samtidigt genomgick ledarskapet inom den privata sektorn en förnyelse- och förändringsprocess, som också kastade sitt återsken på den offentliga sektorn.

Dessa förändringsprocesser, som tog sin utgångspunkt i ett av regeringen initierat utbildnings- och indoktrineringsprogram på verksledningsnivå, påbörjades av de borgerliga regeringarna kring 1980 men har därefter fortsatt av de socialdemokratiska regeringar som sedermera tog vid.

Förändringsarbetet har också understötts av en rad idémässiga impulser, som hamnat på den samhällsekonomiska debattens dagordning. Frågor kring *samhällsorganisationens* funktionssätt aktualiserades av den norska s.k. Maktutredningen (Arvedson et al.) – en liknande svensk utredning tillsattes för något år sedan. *Integritets- och informationsproblemen* i det regler- och

kontrollsamhälle, som hotar att växa fram i spåren av ADB-teknikens utveckling, har fått en stor plats i samhällsdebatten (Ramström).

Medborgarnas ökade krav på den offentliga sektorns tjänster har, med regeringen som pådrivande faktor, konkretiserats i betoningen i myndigheterna som »service-organ» (Pihlgren). Debatten kring den s.k. »privatiseringen» – den privata sektorns övertagande av traditionella myndighetsuppgifter – och de uppmärksammade experiment av sådant slag som föreslagits och genomförts inom bl.a. sjukvård (»City-akuten») och barnomsorg (»Pysslingen») har gett ytterligare bränsle åt brasan. Stor-Stockholms snabba tillväxt och den ökande regionala obalansen har accentuerat kraven på *geografisk decentralisering* och regionalt (kommunalt) *självbestämmande*. Samhällsdebatten har också kännetecknats av – stundom starkt inflammerade – procedurfrågor kring *tillsättningen* – och »avpolletteringen» – av framträdande *myndighetschefer*, där också principerna för rekrytering och utveckling av sådana ledare tilldragit sig uppmärksamhet.

För att åstadkomma denna eftersträfvansvärda nydaning av den svenska förvaltningen, varigenom budgetunderskottet skulle kunna reduceras och medborgarnas förtroende för den offentliga sektorn kunna förstärkas, har en rad samordnade åtgärder vidtagits både från statsrådets sida och lokalt av olika myndighetschefer. Inte minst kommunerna har härvid präglats av förnyelseanda.

Ett genomgående drag i denna utveckling har varit viljan till – och acceptansen av – *experimenterande*, varigenom de traditionellt tungt vägande kraven på »likhet och rättvisa» naggats i kanterna. I viss mån kan man säga att den offentliga sektorns företrädare och »uttolkare» nu befinner sig i något av ett »ideologiskt vakuum». Kraven på effektivitet, serviceberedskap och dekoncentration (*delegering*) kommer understundom i konflikt med dessa hävdvunna offentligt rättsliga principer.

Från *statsrådets* sida har man förutom satsningen på chefsutveckling ägnat ökad uppmärksamhet åt myndighetschefemas rekrytering, rörlighet och (friare) lönesättning. För att stimulera effektivitetstänkandet har man under en följd av år krävt en 2 %-ig reduktion av de olika myndigheternas förvaltningskostnader – den s.k. »osthyvelsprincipen». Utredningsarbete och kampanjer för att »minska byråkratin» genom regelförenklingar och övergång till resultatorienterad »målstyrning» har initierats. Myndigheterna har ålagts begränsningar i sin rätt att utfärda nya förordningar, och en »solnedgångsklausul» har införts, varigenom gamla bestämmelser upphör att gälla efter en viss tid, om de ej görs till föremål för noggrann omprövning. En kraftfull satsning på ADB inom förvaltningen är nu på gång.

*Kommunernas* förändringsarbete har stimulerats av motsvarande för-

enklingar i det dem gällande regelverk. Försöksvis har man inrättat ett antal »frikommuner», vilka – efter dispens från regeringen – kan befrias från olika slag av regelbegränsningar, och en utvärdering av denna verksamhet är nu på gång.

På likartat sätt sker betydande förändringar på *myndighetsnivå*. På »tunga» myndighetschefer, som spelar en framträdande roll i detta förändringsarbete, vinnlägger sig om att formulera, levandegöra och sprida de visioner och mål, som skall vara vägledande för verksamheten. Massiva utbildningsinsatser genomförs, organisationen bantas och förenklas.

Där så är möjligt, söker man bygga upp verksamheten i form av oberoende resultat- eller kostnadscentra med egna ekonomi-administrativa resurser och med uttalat ansvar för en viss del av myndighetens verksamhet. Avgiftsbeläggning och (intern) prissättning spelar härvid en växande roll. Avkänning mot »marknaden» – de individer och företag som »betjänas» av myndigheten – sker genom återkommande, på serviceaspekten inriktade marknadsundersökningar.

### 3. NYA FORSKNINGSSUPPGIFTER

Den snabba utveckling, som vi haft på myndighetsområdet i Sverige, aktualiserar och har initierat en rad nya forskningsinriktningar. En del av dessa avser *utvärdering* av pågående och genomförda *försök*, såsom det i fråga om »frikommuner» (Henning) eller inrättandet av en »särskild arbetsförmedling» med företagsliknande ledning och befogenheter i Kiruna i nordligaste Sverige, för att möta arbetslöshetskrisen i samband med LKABs reducering av personalstyrkan med ca 200 anställda (Engström; Pihlgren & Ramström).

Andra forskningsinsatser fokuseras på fenomen och förhållanden, som särskilt uppmärksammats i debatten och som gjort sig påminda i samband med förändringsarbetet. De speciella problemen med och förutsättningarna för de »gränsorganisationer», som lever i skymningslandet mellan företagsamheten och förvaltningen, är ett exempel på ett sådant aktuellt forskningsområde (Winai), liksom en mer ingående analys av »privatiseringens» metoder, förutsättningar och effekter.

På ett mer övergripande plan aktualiseras en stor och viktig forskningsfråga, som berör hela den ovan skissartat skildrade förändringsprocessen. I ett vidare perspektiv har vi här ett exempel på ett *spridningsfenomen* på samhällsplanet, vars ursprung, drivkrafter, mekanismer och slutliga effekter förtjänar ett mer ingående studium.

Ett exempel på sådan forskning utgör en tillbakablickande beskrivning

av bakgrunden till och egenskaperna hos utvecklingsprocesserna vad gäller arbetskraftsektorn i Sverige, speciellt i fråga om de enskilda arbetskraftsbyråerna (arbetsförmedlingarna). Inte minst viktigt är det härvidlag att fokusera uppmärksamheten på själva *implementeringen* (Henning & Ramström). I vad mån har de angivna ambitionerna och de uppdragna planerna observerats på »verklighetsplanet» och där kunnat omsättas i praktisk handling?

För att *sammanfatta*: de turbulenta skeendena inom svensk offentlig sektor erbjuder många intressanta – men svårfångade – forskningsiakttagelser. Både för jämförelsens skull och för att kunna distansera sig från det påträngande verklighetsförloppet utgör på *internationell* basis bedrivna projekt av komparativt slag ett tryggt stabiliserande men samtidigt perspektivgivande utsiktstorn.

## LITTERATUR

- Arvedson, L., Hägg, J., Rydén, B. (red.): Land i olag, SNS Stockholm 1982.
- Axelsson, R. & Rosenberg, L.: Applications of Organization Theory. Företagsekonomiska institutionen, Umeå universitet, Umeå 1976.
- Bohm, P.: Samhällsekonomisk effektivitet. SNS, Stockholm 1977.
- Brunsson, N.: Politik och administration. Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation. Liber, Stockholm 1981.
- Brusson, N. & Jönsson, S.: Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Liber, Stockholm 1979.
- Brunsson, N. & Lundin, R.: Förvaltningsrevision och styrning – en teoriansats. I RRV: Är verksamheten effektiv? Stockholm 1979.
- Engström, L. et al.: Utvärdering av Malmfältdelegationens arbete. Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet 1985.
- Hechscher, G.: Svensk statsförvaltning i arbete. Stockholm 1958.
- Henning, R.: En utvärdering av försöksverksamheten med frikommuner. Pågående forskningsprojekt, FARådet, Stockholm.
- Henning, R. & Ramström, D.: Arbetsmarknadsverkets förändrade roll. Förslag till ett forskningsprogram. FARådet, Stockholm 1986.
- Lindensjö, B.: Högskolereformen. Stockholm Studies in Politics 20. 1981.
- Lorendahl, B.: Regionutvecklings- och lokaliseringsprocesser. Acta Universitatis Upsalien-sis, Studia Oeconomiae Negotiorum, Uppsala 1986.
- Lundberg, L.: Från lag till arbetsmiljö. Stockholm 1982.
- Pihlgren, G.: Management i förvaltning. Effektivitet och förnyelse. Liber, Stockholm 1985.
- Pihlgren, G. & Ramström, D.: Arbetsmarknad i norr. En utvärdering av den särskilda arbetsförmedlingen vid LKAB. Bohlin & Strömberg AB, Solna 1985.
- Premfors, R.: Genomförande och utvärdering av offentlig politik. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet 1981.

- Ramström, D.: Företagens uppgiftslämnande – reglersamhällets symbol och grundbult. SAF, Stockholm 1983.
- Ramström, D.: Myndigheternas uppgiftsinhämtande – en strategisk faktor i samhällspelet. SAF, Stockholm 1985.
- Ruin, O.: Studentmakt och statsmakt. Liber, Stockholm 1979.
- Sjöstrand, E.-S.: Samhällsorganisation. Lund 1985.
- Winai, P.: Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds Fi 1985:7. Stockholm.