

BESLUTFATTANDET VID ÖVERGÅNGEN FRÅN EXPANSION TILL STAGNATION*

Krister Ståhlberg

Inställningen till den offentliga hushållningens expansion har genomgått en kraftig förändring under det senaste decenniet. Trots att den ekonomiska utvecklingen i landet varit t o m god i jämförelse med vårt västra grannland, har många även hos oss varnat för att utvecklingen kan glida in i samma spår som på andra sidan Bottenviken. För snart ett par år sedan publicerade Näringslivets delegation en rapport som är betecknande för den nuvarande situationen. Enligt rapporten skulle landet med en låg ekonomisk tillväxt redan år 1985 råka i ett läge där lån måste upptas för att finansiera vårt dagliga liv (Eva 1983).

Till de flestas glädje har utvecklingen varit avsevärt mycket mera gynnsam än man vågade hoppas på. I praktiken finns således fortfarande tid att tillnyktra landets ekonomi. Samtidigt bör varnas emot att dra allför stora växlar på ett par goda år. Statsskuldens utveckling visar ju att vi inte alls är särskilt bra rustade för att möta en ekonomisk lågkonjunktur i vilken inte bara efterfrågan minskar på våra produkter, utan även dollarkursen kan rasa ned.

Mot den här bakgrunden är det inte alls överraskande att HS (11.11.1984) använde ett par sidor till att förklara att landets sjukhus kräver intensivvård, hälsovårdens storföretag Oy Finlands sjukhus Ab håller på att kvävas av sin egen storlek. Hälsovårdssektorn har ju under efterkrigstiden varit ett av de snabbast växande områdena inom den offentliga sektorn. Vi kan alltså förvänta oss att tillnyktringsivrvana kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt just hälsovårdssektorn.

*

I själva verket finns antagligen goda skäl för att ägna hälsovårdssektorn ett sådant intresse. Jag antar att uppfattningar om realistiska ekonomiska möjlig-

* Föredrag hållet på Sjukhusdagarna i Helsingfors, 12.11.1984.

heter och hälsovårdssektorns tillväxtinriktning kommer att råka i allt klarare motsättningsförhållande till varandra. Det kan vara skäl att med några ord beröra varför det kan gå på det sättet.

Det finns en rad organisatoriska betingelser för tillväxtinriktning inom hälsovården. Den första och kanske uppenbaraste betingelsen ligger uttryckligen i det sektorn sysslar med, alltså hälsa. Enigheten är stor om hälsa är något värdefullt, hälsopolitik framstår som något gott. Betydelsen av det här slaget av värdegemenskap kan man stöta på t ex när en läkare berättar om vilka slag av patienter som kan avlida om inte just det äskade anslaget beviljas i budgeten.

En andra betydelsefull betingelse ligger i den kåranda, den profession, som präglar hälsovårdsarbete. För att legitimt delta i diskussionen bör man vara expert och det är man bara om man under en lång rad år förberett sig för inträde i professionen.

Ytterligare kan vi fästa oss vid vad som ibland benämns för hälsotjänstens logik (Berg 1982). Den logiken brukar kallas reduktionsistisk varmed pekas på att den tränger sig allt djupare in i allt mindre detaljer. Den vetenskapliga utvecklingen främjar ständig specialisering. Att en sådan utveckling pekar i riktning mot stadig expansion är knappast svårt att förstå.

Logiken har naturligtvis organisatoriska och institutionella konsekvenser. Jag förställer mig att dessa ytttrar sig som ett tryck till förmån för dels organisatorisk specialisering, nya kliniker och avdelningar bör grundas, dels som ett tryck till förmån för nya personalkategorier, vi går från allmänläkare till specialister och vidare till subspecialister och kanske till subspecialister. Till detta skall läggas hela den infrastrukturpersonal som utvecklingen för med sig, patienterna skall undersökas med hjälp av allt mera raffinerade medicinskt teknologiska lösningar vilka kräver sina egna personalgrupper.

Trots att det finns motsättningar mellan personalkategorier inom hälsovårdens organisation — en organisation under utveckling genomgår motsättningar i vilka personalkategorier vill vinna i auktoritet på bekostnad av andra — utgör organisationen dock huvudsakligen en komplicerad hierarkisk auktoritetsstruktur i vilken graden av specialisering är betydelsefull. Vid sidan om denna hierarki hittar vi den intressanta staben som har en särskild betydelse i det institutionella sammanhang som vi byggt upp, nämligen kommunalförbunden. I budgetspelet får vi anta att staben ofta spelar rollen av hamstrare, dvs de är särskilt inriktade på att tillförsäkra verksamheten inkomster, av staten och av medlemskommunerna. Och om inkomstspärrarna är svaga, förvånar det knappast någon om hamstrarna har svårigheter i att inom det egna huset spela rollen av väktare av kassakistan. De inkomster som strömmar in skall användas, om inte för annat så för att inte bli beskylld för att ha för

mycket pengar.

Normalt förväntas organisationens topp spela rollen av väktare. Till denna topp kan vi då räkna sådana organ som förbundsfullmäktige och styrelse. I huvudsak har vi alltså att göra med politiska organ. Det kan då vara värt att notera att hälsovärderingarna inte gör dessa väktare särskilt pålitliga. I en genomgång av de finländska politiska partiernas program har påvisats att våra partier genomgående ger hälsofrågor stor och positiv uppmärksamhet, t o m mera än vad som i allmänhet gäller i våra nordiska grannländer. Samtidigt kan noteras att kritiska omdömen, t ex sådana som att vi måste dra in svängremmen eller rationalisera, nämns snarare mindre hos än i grannländerna (Bäckman & Jakobsson 1982).

På det hela taget tror jag alltså att hälsovårdens organisation präglas av starka expanderande och kostnadsökande faktorer. Om vi samtidigt tror på dem som hävdar att de ekonomiska utsikterna på sikt inte är särskilt ljusa, är det klart att stora motsättningar kan förväntas uppstå just omkring hälsovårdens kommande utveckling.

*

Om den här situationen tolkas om i stöd av det ämne jag kallats att beröra, står vi inför frågan vad som sker med beslutsfattandet när vi övergår från expansion till stagnation. Hos oss har sådana frågeställningar tillsvidare inte rönt särskilt stor uppmärksamhet, men internationellt sett är strömmen av analyser kring nedskärningsproblem eller »cutback management» strid. Inte minst i Sverige har sådana analyser gjorts under snart ett decennium.

En uppfattning som ofta återkommer är att beslutsfattandet övergår eller åtminstone borde övergå från att ha varit inkrementalistiskt eller rationalistiskt till att bli dekrementalistiskt (Tarschys 1980). Det är skäl att kort dröja vid vad som döljer sig bakom dessa begrepp.

Det *inkrementalistiska* eller de små förändringarnas beslutsfattande går egentligen ut på att förenkla beslutsituationen för dem som skall träffa valet. Utgångspunkten är att det vi har i dag skall vi ha även i morgon. Uppmärksamheten riktas in på att fördela det marginella resurstillskott som strömmar in.

Enligt *rationalismen* är detta inget bra sätt att fatta beslut på. Varför skulle tidigare utgifter tas för givna? I stället bör vi varje gång ett avgörande träffas granska alla åtaganden från grunden och i varje ögonblick välja det bästa tillbudsstående alternativet – vilket med stor sannolikhet skiljer sig från det vi tidigare sysslat med. I praktiken har det visat sig att rationalismen inte är någon framgångsrik beslutsstrategi, vare sig vi omskriver den till att vara målbudgetering, programsbudgetering eller nollbasbudgetering. Överallt har

praktiska erfarenheter visat att rationalismen på det hela taget misslyckas, den kostar mera än inkrementalismen och ger ungefär samma utfall (Ståhlberg 1978).

Det viktiga i det här sammanhanget blir emellertid att både inkrementalismen och rationalismen är inriktade på att fördela ökande resurser. I båda fallen matas förslag till utgiftsökningar fram och det har visat sig vara svårt att åstadkomma prutningar. Det är därför dekrementalismen som beslutsförfarande har förts fram.

Dekrementalismen kännetecknas av att vi går marginalistiskt tillväga. En grundlig översyn av all verksamhet ger bara ökade kostnader som följd. De analysmetoder som karakteriserar rationalismen bör användas selektivt. Vi måste alltså i praktiken koncentrera oss på begränsade projekt – att åstadkomma försämrande förändringar i en organisation är smärtsamt. Det kan vara skäl att ha ett långsiktigt perspektiv, åtminstone i den meningen att nedskärningar inte aviseras som någon engångsföreteelse. Om så inte sker slår organisationer lätt in på en övervintringsstrategi.

För ett dekrementalistiskt beslutsfattande gäller även att stöd måste sökas hos berörda parter. Att tumma på förvärvade fördelar är farligt och många kan omedelbart alliera sig med den utsatta för att inte själva senare råka ut för samma behandling. Ett ytterligare inslag i detta beslutsfattande kunde vara att begränsa automatiken i kostnadsutvecklingen, d v s att inte i så stor utsträckning binda kommande kostnadsutveckling vid lag. Beslutsfattandets tekniska sida måste alltså ägnas uppmärksamhet.

*

Vi kan ställa frågan vilka slag av konsekvenser vi kan förvänta oss för beslutsfattandet om vi övergår till en dekrementell situation och därmed förstår antingen att resurserna absolut skett måste skäras ned eller att nedskärningar måste göras i förhållande till väletablerade förväntningar. Vi måste då spara, med vilket vi kan förstå att utgifterna inte växer eller att de rent av minskar reellt sett. Att spara kan även betyda att vi skär ned på en verksamhet för att bereda expanderingsrum för en annan verksamhet, vi omprioriterar med andra ord.

Det är skäl att konstatera att vi i de fall kostnaderna måste minska, i allmänhet eller för någon särskild verksamhet, har olika möjligheter att genomföra det på. Vi kan besluta oss för att avveckla någon existerande verksamhet. Ett annat alternativ är att gå in för standardsänkning, vi bjuder ut mindre service än tidigare. Som ett ytterligare alternativ har vi att rationalisera, alltså erbjuda samma service som tidigare men till ett billigare pris (Brunsson & Rombach 1982).

Kanske det säger sig självt att det inte är trevligt att fatta beslut i en dylik situation. Det blir en svår för dem som drabbas av nedskärningarna. Vi har skäl att beröra ett antal svårigheter som uppstår.

En stagnerande organisation präglas antagligen av *djupare konflikter* än en expanderande organisation. Motsättningar mellan kliniker och avdelningar inom sjukhusen kan förväntas öka och detsamma gäller beträffande motsättningar mellan personalgrupper. Den debatt som förts beträffande folkhälso-utbildningens andel av läkarutbildning utgör kanske ett bra exempel på detta.

Konflikterna mellan avdelningar ledda av experter kommer att inverka på beslutsfattarnas roller. Enligt en uppfattning går arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän, alltså i det här fallet läkare, ut på att tjänstemännen sänder budskap som politikerna mottar. I en sådan situation har politikerna ett öppet sinne, de tar del av informationen och försöker lära sig. Tjänstemännen har däremot klara föreställningar om de förslag som läggs fram. Politikerna reagerar på dessa förslag genom att peka på vad de uppfattar vara gynnsamt. Tjänstemännen lägger därefter fram nya och mera preciserade förslag. På sätt och vis kan det uppfattas så att tjänstemännen försöker komma underfund med när politikerna är beredda att fatta beslut och hurdana beslut de då är beredda att fatta.

När blir då politikern mogen att fatta beslut? En politiker kan ge olika svar på den frågan. Det kan t ex vara när argumenten för och emot lösningarna börjar upprepa sig eller när ett sådant alternativ vuxit fram som man upplever att bygger på vettiga principer, alltså på principer som man redan tidigare tyckt att är bra. Men uttryckt på ett annat sätt blir politikerna mogna att fatta beslut när de av tjänstemännens undervisats så att de fått en organiserad och sammanhängande uppfattning i frågan, d v s de har lärt sig att försvara det val som träffas inför sina kolleger och möjliga kritiker (Jönsson 1981; Brunsson & Jönsson 1979).

I kommunikationen med tjänstemän som sändare och politiker som mottagare, kan vi förvänta oss att det fungerar bra så länge det finns resursökningar att ty sig till. När resursena minskar, måste politikerna kräva mera av tjänstemännen. De måste kanske uppställa hårda resursramar. Tjänstemännen måste anpassa sina föreställningar, något som är svårt att göra när dessa är mycket väl strukturerade. I beslutsfattandet uppträder härigenom två sändare och inga riktiga mottagare. Vi kan förvänta oss misstroende och konflikter.

Dessa problem accentueras även av den anledningen att tjänstemännens information till politikerna blir tvetydig. En expert påstår att den egna verksamheten är nyttig, medan grannens verksamhet kanske kunde minskas något. En annan expert säger tvärtom. Kravet att politikern uppträder som sändare blir alltså starkare. Samtidigt har emellertid politikern problem med den

rollen. För att ge ett klart budskap måste politikern säga vad som skall skäras ned. Att säga detta är emellertid politiskt oklokt eftersom det ger alla vapen åt oppositionen. Därför vill politikern spara i allmänhet, men inte genom att utpeka något konkret.

Ur den här belägenheten får vi anta att åtminstone två följder växer fram. Ett tidigare väl strukturerat och rutiniserat beslutsfattande störs. Om beslutsfattandet tidigare har varit förhållandevis väl samlat omkring den årliga budgetprocessen, börjar viktiga beslut nu fattas även på många andra arenor.

Enligt en undersökning av kommunalt beslutsfattande pekar författarna på att beslut fattas inom åtminstone fyra arenor när det blir kärvt. Till dessa arenor hör stora politiska frågor, budgetprocessen, personalpolitiken och den löpande verksamheten. Vad som alltså här är viktigt är att de som ansvarar för verksamheten försöker hitta på extraordinära tillvägagångssätt för att tillförsäkra sig framtida resurser. Inom det område jag själv företräder, högskoleväsendet, har det redan länge pågått en flykt bort ifrån normala budgeteringsrutiner när man önskar sig ökade personalresurser – i många fall har en övergång skett just till att paketera in tjänsteökningen i en »stor politisk fråga».

*

En annan följd av kommunikationssvårigheterna mellan tjänstemännen och politikerna har vi skäl att dröja utförligare vid. Den följden innebär att beslutsfattandet i ökande utsträckning börjar upplevas som ett spel i vilket det gäller att göra skickliga drag. Parterna i beslutsfattandet försöker använda sig av strategier för att uppnå fördelar för sig. Vi kan fråga oss hur sådana strategier kan se ut för olika aktörer. Och härvid skall vi för enkelhetens skull utgå ifrån att det bara finns två slag av roller i nedskärningsspelet, nämligen rollen som nedskärare och rollen som försvarare.

Den svenska statsveteran *Rune Premfors* har i stöd av internationell litteratur skrivit en intressant översikt av spararnas och sparmotståndarnas taktik (1982). För spararna gäller att spara i allmänhet och inte på speciella områden. Det gäller att inte ge vapen i händerna på motståndarna. Ur ett lite annat perspektiv kunde vi säga att om det måste sparas, fördela då bördorna jämnt. Tanken är naturligtvis att inte försätta någon i sämre situation än en annan. Därför är även den tredje regeln förstälilig, nämligen att det gäller att spara successivt och måttligt. Det är naturligtvis av denna anledning som den sk osthyveln är så populär i sparsammanhang – osthyveln används alltså för att under flere år i följd dra av bara lite av varje myndighets verksamhet. Osthyveln väcker mindre motstånd än t ex kakspaden – att skära bort en hel verksamhet i gången – eller köttynan – att göra drastiska nedskärningar över stora områden.

Spararna är, som jag redan noterat, ofta politiker. Det är därför begripligt att de vill spara på områden där opinionsstormarna kan förväntas bli måttliga och där det finns svaga sparmotståndare. Enligt den här strategin träffar sparatgärderna tyvärr ofta marginell verksamhet.

I ett pluralistiskt samhälle sådant som vårt gäller dock att de flesta verksamheter har sina stödgrupper som vaknar om något obehagligt sker. En spartaktiskt regel är därför att spara snabbt och förekomma mobilisering av sparmotståndarna. Detta kan jämföras med finansministeriets traditionella strävan att hålla tyst med hurudant budgetförslaget för följande år är. Vi har lagt märke till hur besvärad finansministern har varit när i ett tidigt skede nyheter läckt ut om att utbetalningarna till kommunerna kanske får vänta. Dessa rykten har omedelbart resulterat i stor offentlighet och talrika möten, uppvaktningar och resolutioner.

För en sparare kan det vara fördelaktigt att spara genom generella sparmedel, t ex genom att uppställa absoluta kostnadsramar, och låta de slutliga prioriteringarna göras lägre ned i den administrativa hierarkin. Detta är en betydande taktik av den anledningen att spelet i stor utsträckning handlar om att fördela ansvaret för obehagligheter — en hälsovårdsminister tycker att det är bekvämare att påstå att medicinalstyrelsen gjort nedskärningsbeslutet och att inget kan göras p g a ämbetsverkets stora självständighet, medan medicinalstyrelsen hellre vill lasta allt ansvar på den politiska ledningen i ministeriet — tillsammans försöker minister och ämbetsverk få finansministern att framstå som den stora skurken. Det gäller alltså att spara så att man undviker ansvar.

Just på grund av ansvarfördelningen ter det sig eftersträvansvärt att spara i andras budget, inte i den egna. Vi kunde säga att motsättningarna mellan statsmakten och kommunerna handlat om just denna aspekt. Av denna anledning har jag även förutspått att intresset av att decentralisera makten kommer att öka allt medan de ekonomiska svårigheterna tilltar. Härigenom kommer regeringen att kunna göra grova inbesparingsbeslut i överföringsutgifterna till kommunerna utan att ändå ställas till svars för någon enskild nedskärning i kommunerna.

Mycket allmänt förekommer taktiken att låta inflationen sköta nedskärningen. I anslutning till medelbeviljningen görs en ökning av anslaget, men inte en så stor ökning som inflationen skulle förutsätta. Det är ju bl a av den här anledning som även i vårt land budgeten har uppgjorts för nästa år i stöd av en inflationsprocent som uppställts som mål. Ingen kommer därför att vara överraskad av om detta i praktiken kommer att innebära att resurserna blir en eller två procent mindre än vad de hade blivit med mera realistiska beräkningar som grund.

Ibland gäller att det kanske inte är så viktigt att faktiska besparingar görs.

Så kan det t ex förhålla sig om pengar skall ges generöst åt en viss sektor samtidigt som man vill hålla fast vid föreställningen att vi har ett kärvt klimat och en sparorienterad ledning. I sådana situationer gäller det att låta sparåtgärderna framstå som bättre än de är, t ex genom att marknadsföra en omprioritering som sparåtgärd samtidigt som utgifterna de facto inte minskar. En vanlig och för landets hälsovård typisk sparsituation är att spara i förväntade snarare än i faktiska utgifter. Man kan alltså få nedskärningar i planerade utgifter att framstå som besparingar. På motsvarande sätt har det visat sig att det första beslutsfattama går in för när det kärvar till sig är att skjuta upp planerade investeringar, de senareläggs som det brukar heta i Sverige.

Det problematiska och, kan vi kanske säga, spännande i sparspelet är naturligtvis att spararna spelar mot sparmotståndarna. Dessa är knappast nöjda med att bara vara åskådare. De försöker alltså på olika sätt undvika nedskärningar.

Ett mycket vanligt argumenteringssätt hos motståndarna är att framhäva betydelsen av just den egna verksamheten för att råda bot på den ekonomiska krisen. Det har, som säkert många lagt märke till, varit vanligt att forskare trätt fram för att rädda landet ur ekonomiska problem — satsa på den långsiktiga kunskapsutvecklingen för att öka självförsörjningsgraden, för att nu nämna en argumentering. På motsvarande sätt vill gärna hälsovårdssektorn och vårdsektorn i allmänhet framstå som krislösare — inom sekorn finns mycket arbete ogjort och de arbetslösa kan sysselsättas, genom lönerna stimuleras efterfrågan och för kommande bättre tider fås friskare arbetare. En annan variant av samma tema är naturligtvis att framhålla hur förödande för den produktiva sektorn en nedskärning i den egna verksamheten vore.

Sparmotståndarna pekar även gärna på att det kostar att spara. En nedskärning på ett område kanske resulterar i arbetslöshet som ökar andra utgifter — det kan inte vara värt att överföra kostnader från utfört arbete till kostnader för icke utfört arbete. Det kan dessutom vara så att en liten inbesparing kan ha stora konsekvenser för verksamheten — i förvaltningsammanhang talas ofta om resursernas tillräcklighet eller om att effektiviteten beror av någon kritisk mängd resurser. En liten inbesparing ger en stor produktivitetsförlust. Till detta kan sparmotståndaren naturligtvis alltid lägga argumentet att förmågan att vidta vettiga sparåtgärder i framtiden försvåras om resurserna för analys tas bort just nu. Det intressanta är här naturligtvis det att planerande och rationaliserande staber kan förväntas klara sig bra medan de omedelbart produktiva delarna av organisationen klarar sig sämre.

För sparmotståndaren gäller att slå politikerna genom att använda sig av den politiska logiken. Sålunda gäller det t ex att framhålla de svåraste tänkbara effekterna av en nedskärning. I praktiken kan det röra sig om flere

taktiker. Ett sätt är att säga att nedskärningen kommer att drabba någon särskilt populär verksamhet. Ett annat sätt är att välja ett synligt nedskärningsobjekt — t ex gatuförvaltningen i Åbo sparade en vinter genom att inte skrapa gatorna, med påföljden att trafiken blev ovanligt obekvämt och direkt farlig för trafikanterna. En sådan inbesparing kan antagligen utkvitteras med god ränta följande år.

För sparmotståndarna gäller även att inte stå ensamma mot övermakten. Därför gäller det att framhäva vilka negativa konsekvenser en inbesparing har, inte för motståndaren själv, men för andra. Ett centralsjukhus kan kanske spara genom att snabbare skriva ut geriatriska patienter, men man kan peka på att detta inte blir så angenämt för medlemskommunerna som på sikt har att se fram emot stora investeringar. Av mycket stor betydelse är att alliera sig med de anställdas organisationer. Fackliga organisationer är ju benägna att stödja allt som innebär fördelar åt medlemmarna och kostnader åt allmänheten — fördelarna för medlemmarna är som bekant alltid större än nackdelarna för medlemmarna såsom en del av allmänheten.

*

Det finns naturligtvis ingenting som säger att en genomgång av sparspelet gynnar den ena eller den andra parten i spelet. På det den ena gör reagerar den andra och så snart parterna lärt sig spelreglerna försöker de hitta på nya omvägar. Ändå tror jag att ett betraktelsesätt av det slag jag anlagt kan användas även för att antyda olika slag av åtgärder. Här kunde jag avsluta med några tankar kring hur spararnas position kunde förstärkas i en värld som präglas av ett spel av det slag jag antytt. Jag skall föra fram fem tankegångar.

1. Den första lärdomen är att spararna i vår nuvarande samhällsorganisation är alltför svaga. Det är på alla sätt lättare och angenämare att fungera som sparmotståndare eller som tillväxtförespråkare. Vi måste därför förstärka spararnas ställning.

Olika möjligheter står oss till buds. Det gäller t ex att undvika att placera många verksamhetsföreträdare i styrelser och i fullmäktige, alltså på poster som kanske måste bära sparansvar. Och omvänt gäller att sparorienterade intressen borde ges representation. Som det nu är erhåller tillväxtanhängarna i stöd av korporativa arrangemang inflytande över verksamheten, något som gör inbesparingar svåra att uppnå. Samtidigt ser man sällan t ex skattebetalare-representanter i motsvarande organ. Vore det inte hög tid att någon även tilläts påpeka att det kostar om det smakar.

2. För en sparinriktad ledning blir det viktigt att skapa krismedvetenhet. Ju besvärligare de ekonomiska problemen upplevs vara, desto sannolikare kan konflikter undvikas i spararbetet. En krismedvetenhet skulle även skapa för-

utsättningar för att förstärka spararnas institutionella position. Som det nu har varit sker snarast motsatsen, vilket t ex en av de få institutionella sparrepresentanterna, den kommunala avtalsdelegationen, nogsamt fått erfara.

3. För att skapa sparvillkor gäller det att skilja på beslutsfattandet om verksamhetens kostnadsramar från beslutet om vad som skall göras inom ramarna. Sparandet bör alltså bedrivas med grovare medel som gör att spararna inte behöver stå till svars för enskilda sparåtgärder. Detta kunde kanske uppnås t ex genom att finansministeriets ställning skulle göras starkare i budgetprocessen samtidigt som sektormyndigheterna skulle bära ansvaret för själva verksamheten.

- Jag nämnde redan att en decentralisering av makten från staten till kommunerna skulle kunna ha samma betydelse som ett steg i riktning mot att bygga upp sparförmågan hos statliga beslutsfattare. En annan sak är naturligtvis sedan att det gäller att trygga grundläggande fördelningspolitiska mål i en sådan decentraliserad struktur.

4. Det gäller att förbereda sig inför framtiden genom att se bakåt. I sparsammanhang är detta den paradoxala lärdom som antagligen kan dras av misslyckade planeringserfarenheter. Genom att se bakåt, alltså genom att förbättra revisionssystemet och utvärderingarna av verksamheterna — något som man kommit mycket längre i i Sverige än hos oss — kan två betydande fördelar uppnås. Å ena sidan kan spararna erhålla bättre och mera opartisk information och därigenom umgås med verksamhetsföreträdarna på jämbördigare fot. Å andra sidan kan verksamhetens resultat bättre mätas och ansvar utkrävas. Det är påfallande hur lite man hos oss t ex diskuterar olika stora produktionskostnader per enhet i olika kommuner eller, antar jag, olika höga vårdkostnader vid sjukhus. Följaktligen blir det svårt att ställa klara krav på producenterna.

Denna punkt understrykes av det faktum att planering huvudsakligen främjar expansion. I plansammanhang medför den politiska logiken att olikartade expansionsprojekt godkänns i princip och inplaceras på ett sent år i planen. Kraven på information för sådana beslut är låga eftersom de ju egentligen inte ännu är aktuella. Men för varje gång projektet förekommer i planen har ett dellöfte givits om att det skall förverkligas. Att sedan ta bort det ur planen kanske visar sig vara lika svårt som att spara i verkliga utgifter.

5. Om spararna har att se fram emot en längre period av ekonomiska svårigheter, gäller det att förbereda sig för framtiden i god tid. Sparpolitiska krisreaktioner består i urskilningslösa procentuella nedskärningar överlag, oberoende av hur dessa träffar verksamheter — t ex en myndighet får en halv miljon för att göra en investering som kostar en miljon. Osthyveln i olika varianter, t ex genom anställningsstopp, duger bara en kort tid. Det gäller

att förbereda de åtgärder som måste göras sedan fettets skurits bort. Detta kräver väl förberedda projekt i organisationer av den komplexitet som t ex hälsovårdssektorn utgör. Det kräver dessutom stark vilja. Man frågar sig vad som kunde läras av den privata sektorn där ju bolag som skall saneras håller sig med nya direktörer som övergår till nästa bolag när jobbet är gjort. Det gäller alltså att skapa projektorganisationer för uppgiften, för som bekant skiljer sig en avdelning eller byrå från en projektgrupp i så mått att de förstnämnda uppfattas som framgångsrika om de växer till sig, medan den sistnämnda är framgångsrik om den lyckas göra sig själv överflödig.

REFERENSER

- Berg, O.: Helsetjenestens logikk: Seks studier av norsk helsetjeneste, Oslo 1982.
- Brunsson, N. & Jönsson, S.: Beslut och handling: Om politikens inflytande på politiken, Stockholm, Liber 1979.
- Brunsson, N.: Politik och administration: Utveckling och drivkraft i en politiskt sammanfatt organisation, Stockholm, Liber 1981.
- Brunsson, N. & Rombach, B.: Går det att spara: Kommunal budgetering under stagnation, Avesta, Doxa Ekonomi 1982.
- Bäckman, G. & Jakobsson, G.: Nordisk hälsopolitik, Åbo, Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 74, 1982.
- EVA: Tillnyktring eller sanering., Näringslivets delegation 1983.
- Jönsson, S.: »Samspelet mellan politiker och tjänstemän», i Brunsson 1981.
- Nikkilä, J.: Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920–76, Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja 1979/1.
- Premfors, R.: »Besparingspolitik» i Perspektiv på besparingspolitiken, Stockholm, Budgetdepartementet DsB 1982:3.
- Ståhlberg, K.: Politik och planering, Åbo, Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 1, 1979.
- Tarschys, D.: »Förvaltningen i en nyfattig miljö», Nordisk Administrativ tidskrift, nr 1, 1979.
- Tarschys, D.: »Utgiftspolitiska strategier för 80-talet», Nordisk Administrativ tidskrift, nr 4, 1980.
- Tarschys, D.: »Managing austerity targets: From quantity to quality in decremental budgeting», Scandinavian Political Studies, nr 4, 1984.