

# Dubbla budskap

## Konsten att presentera sig som beslutsfattare

Karin Brunssön

---

If God show you a way in which you may lawfully get more than in another way (without wrong to your soul or to any other), if you refuse this, and choose the less gainful way, you cross one of the ends of your calling, and you refuse to be God's steward and to accept His gifts and use them for Him when He requireth it: you may labour to be rich for God, though not for the flesh and sin.

*Om Gud visar dig ett sätt genom vilket du, utan att bryta mot lagen, får mer än på något annat sätt (och utan att du skadar din själ eller någon annan), utplånar du, om du vägrar och väljer det mindre lönsamma sättet, ett mål för din kallelse. Du vägrar att vara Guds tjänare och att acceptera Hans gåvor och använda dem för Honom när Han begär det. Du skall arbeta och bli rik för Gud, men inte för köttets eller ett syndfullt levernes skull. (Baxter 1678, återgiven av Weber 1904-5/1989:162)*

Kalvinisten Baxter menade att det är människans plikt – både mot Gud och sig själv – att sträva efter materiellt välstånd. Trehundra år senare är människor och hela samhällen uppfyllda av en mycket stark plikt-känsla. Ambitionen att ständigt öka sina materiella tillgångar har inte blivit någon ”lätt mantel”, som människan när hon så önskar kan kasta av sig. I stället har hon fångats i en ”järnbur av föreställningar”, besatt av tanken att verksamheter – helt oberoende av sin karaktär – kan effektiviseras (Weber 1904-5/1989, Smircich 1985).

### Förväntningar på rationella beslutsfattare

Redan Max Weber observerade (1904-5/1989) att sport accepteras lättare om den kan visas främja ett rationellt syfte (som att förbättra utövarens uthållighet). Efter honom har många tyckt sig se spår av rationalisering inom allt flera samhällsområden (Ellul 1964, Marcuse 1964/1986, March 1976, Morgan 1986, Ritzer 1993). Både måltider och semesterresor betraktas numera som möjliga att rationalisera (Ritzer, a.a.).

I ännu högre grad bör dessa förväntningar på rationalitet avse särskilt utsedda beslutsfattare, som fattar viktiga beslut för sin organisations eller för medborgarnas räkning. Dessa förväntningar har också beskrivits som ”alltöverskuggande” i moderna organisationer (Gustafsson 1988).

### Konsten att uppträda rationellt

Den rationalitet som förväntas prägla beslut i olika sammanhang har precisrats i en särskild ”modell” för rationellt beslutsfattande. (Modellen har också

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 2, s 151-176

kallats "den rationella människomodellen" eller "teorin för rationella val"; Asplund 1992.) I denna modell återfinns de grundläggande principerna för vad som utgör ett rationellt beslutsfattande.

En rationell beslutsfattare är målmedveten och konsekvent. Han utgår från sina preferenser, vad han vill uppnå. Därefter kartlägger han olika tänkbara handlingsalternativ och väljer det alternativ som ger störst måluppfyllelse. Finner han att två alternativ ger samma måluppfyllelse väljer han det billigaste (Simon 1957/1965).

An act is rational in so far as (a) it is oriented to a clearly formulated unambiguous goal, or to a set of values which are clearly formulated and logically consistent; (b) the means chosen are, according to the best available knowledge, adapted to the realization of the goal.

*En handling är rationell bara om a) den är relaterad till ett tydligt formulerat och entydigt mål eller en uppsättning värderingar som är klart formulerade och logiskt konsistenta; b) de medel som väljs är relevanta – enligt bästa tillgängliga kunskap – för att nå målet. (Parsons 1947/1964:16)*

Modellen för rationellt beslutsfattande är allmängiltig. Den avser både individuella beslut och beslut av kollektiv eller organisationer (Feldman och March 1981). Av modellen framgår att den som uppträder rationellt har en ekonomisk syn på sin verksamhet. Rationalitet, effektivitet och ekonomi blir därmed begrepp som ligger varandra nära och som konstituerar den bur av föreställningar i vilken moderna beslutsfattare har låtit placera sig.

Beslutsfattare kan inte uppträda rationellt

I organisationslitteraturen har invändningarna mot modellen för rationellt beslutsfattande varit legio.

En viktig begränsning finns i antagandena om beslutsfattarens möjligheter att skaffa information och blicka framåt. Verklighetens beslutsfattare konfronteras (enligt Simon, a.a.) med tre svårigheter;

- de har bara fragmentarisk kunskap om konsekvenserna av olika handlingsalternativ,
- de kan bara föreställa sig – inte uppleva – hur de kommer att värdera utfallet av olika alternativ,
- de kommer knappast att tänka på *alla* tänkbara alternativ som de har att välja bland.

Även föreställningen att beslutsfattare känner sina preferenser och att dessa preferenser är stabila har diskuterats. Beslutsfattare har inte nödvändigtvis den självinsikten a priori. Kanske upptäcker de sina preferenser först *efter* det att ett beslut är fattat. Hur kan man veta vad man vill innan man ser (och inser) vad man har sagt? (*How can I know what I think until I see what I say?* Weick 1969/1979:133.)

I modellen får en beslutsfattare ("den intelligenta individen") mål sig tilldelade (*goals are thrust upon the intelligent man*; March 1976:72). En modell för

rationellt beslutsfattande skulle lika gärna kunna utformas med utgångspunkt från en uppfattning om att det handlade om att via besluten upptäcka intressanta mål. Mål skulle kunna betraktas som hypoteser, som bekräftas eller förkastas med ledning av vad ett beslut resulterat i (och i så fall blir erfarenhet mycket viktigare än prognoser och kalkyler). Mera verklighetsnära skulle det också vara att förutsätta att konsistens mellan beslutsfattarens preferenser och deras handlingar uppnås genom att bägge förändras över tiden och jämkas samman successivt (a.a.).

En annan invändning mot modellen för rationellt beslutsfattande har varit att beslutsfattarna betraktas som isolerade individer. Vad händer när beslutsfattaren möter andra beslutsfattare (vilket inte är ovanligt i verkligheten)? Vad händer när organisationer snarare än enskilda individer skall fatta beslut (det är inte heller ovanligt)? Vem är beslutsfattare i riktigt stora organisationer? Hur förklaras osjälviskhet, uppoffringar och hänsynsfullt beteende? Skall även våldshandlingar betraktas som rationella? *Vems* rationalitet är det som skall beaktas, och har individen verkligen alltid den valfrihet som förutsätts i modellen? På dessa och liknande frågor ger modellen inga tillfredsställande svar. (Frågorna finns hos Simon, a.a., Weick, a.a., Douglas 1986 och Ramirez 1995.)

Ytterligare en av modellens svagheter gäller sambanden mellan beslut som fattas vid olika tidpunkter. I modellen tas ingen uttrycklig hänsyn till att beslut vid ett tillfälle mycket väl kan inskränka beslutsfattarens valmöjligheter vid ett senare tillfälle. Åtskilliga beslut är om inte oåterkalleliga så mycket svåra att bortse från (jfr Simon, a.a.).

Vid sidan av sådana tidsbundna och ofrånkomliga begränsningar i möjligheterna att uppträda rationellt finns situationsspecifika begränsningar. Det kan t.ex. handla om att beslutsfattare har begränsad tid till sitt förfogande. De kan vara mer eller mindre väl kvalificerade för sin uppgift. De kan ha olika intressen som står mot varandra eller befinna sig i en situation där deras intressen inte beaktas (Forester 1989).

Beslutsfattare befinner sig därmed i den obehagliga situationen att *förväntas* uppträda rationellt, men inte *förmå* leva upp till dessa förväntningar.

Beslutsfattare framställer sig som rationella

Lösningen på beslutsfattarens dilemma – att förväntas men inte förmå uppträda rationellt – har kallats *isärkoppling*. Även om beslutsfattare inte *kan* bete sig rationellt, kan de ändå *presentera* sina förehavanden som om de hade agerat enligt modellen för rationellt beslutsfattande (se t.ex. Brunsson 1989, Meyer 1992a, 1992b). Man har förutsatt att organisationer regelmässigt ”producerar” rationalitet:

If a legitimate organizational action is to remain legitimate, it must be accountable in terms of formal rationality. Rationality, then, is the crucial product in every organization and the key accomplishment in everyday organizational activity.

*Om en organisations agerande skall accepteras måste det kunna beskrivas i termer av formell rationalitet. Rationalitet är alltså det avgörande resultatet av varje*

*organisations verksamhet och målet för dess dagliga strävan. (Czarniawska-Joerges 1993:67)*

Genom att agera på ett sätt – mer eller mindre rationellt – och presentera sitt agerande på ett annat – rationellt – sätt skulle beslutsfattare alltså klara sig ur det besvärliga dilemma de hamnat i. De skulle i sitt uppträdande anpassa sig till de faktiska möjligheterna att uppträda rationellt. Samtidigt skulle de med hjälp av sina presentationer leva upp till förväntningarna på rationalitet hos beslutsfattare.

Frågan är nu om detta är en lösning som beslutsfattare har tillämpat.

Stämmer det att beslutsfattare framställer sig som rationella?

Föreställningen om särskilda presentationer som visar att beslutsfattare har uppträtt rationellt är en slutsats utifrån tre antaganden;

- antagandet att det västerländska samhället präglas av en fortgående rationalisering och att bara aktiviteter som kan visas vara målmedvetna och konsekventa accepteras,
- antagandet att det är mycket svårt för beslutsfattare att i praktiken uppträda så målmedvetet och konsekvent att deras beteende överensstämmer med de principer som anges i modellen för rationellt beslutsfattande,
- antagandet att beslutsfattare inte behöver uppträda på *ett* sätt utan kan hålla isär olika aktiviteter från varandra.

För den som är övertygad om att beslutsfattare inte kan frigöra sig från sådana förväntningar på rationalitet som finns i modellen för rationellt beslutsfattande och som samtidigt bedömer att det är svårt för dem att leva upp till dessa förväntningar blir föreställningen om särskilda presentationer som beslutsfattarna förmår hålla isär från andra aktiviteter en tilltalande slutsats. Det blir en elegant lösning på problemet hur beslutsfattare hanterar förväntningar på att de skall uppträda rationellt.

Denna slutsats utgör emellertid en härledning ur bestämda antaganden och finns, om än implicit, redan i dessa antaganden (jfr Ramirez 1995). Antagandet att beslutsfattare måste visa att de har uppträtt rationellt är därvid det viktigaste. Utan detta antagande skulle en föreställning om särskilda presentationer som utvisade rationalitet hos beslutsfattare te sig överflödigt.

Det är emellertid inte självklart att en sådan härledning – även om den ter sig logisk – speglar det sätt på vilket beslutsfattare faktiskt redogör för sitt agerande.

På de följande sidorna kommer jag att med exempel från den statliga budgetprocessen visa hur betydelsefulla beslutsfattare – den svenska riksdagen och regeringen – har redogjort för sitt beslutsfattande. Jag återkommer därefter till frågan om det verkligen är riktigt att beslutsfattare framställer sig som rationella. Jag kommer också att diskutera tänkbara förklaringar till att beslutsfatta- res redogörelser får en bestämd utformning.

### **Tvåprocentaren**

Från 1978 skulle statliga förvaltningsmyndigheter i sina anslagsframställningar för kommande budgetår redovisa anslagsberäkningar som innebar att anvisade medel minskades med två procent (SOU 1979:61). Minskningen skulle genomföras efter det att tillägg hade gjorts för utgiftsökningar som hänförde sig till den allmänna pris- och löneutvecklingen, s.k. pris- och löneomräkning (prop. 1979/80:150).

Genom tvåprocentaren flyttades ansvaret för produktivitetsförbättringar till myndigheterna. Regeringen blev mindre beroende av beslutsunderlag från myndigheterna; med principen att anslagen genomgående skulle minskas med två procent kunde anslagen för kommande budgetår räknas fram i departementen.

Parallellt härmed tycktes regeringen låsa sitt eget agerande; att för samtliga förvaltningsmyndigheter beräkna anslagen för kommande budgetår enligt formeln

*anslaget för föregående budgetår*

*+ tillägg för kostnadsökningar till följd av pris- och löneutvecklingen*

*– två procent*

borde göra anslagsberäkningarna till någonting mekaniskt och politiskt ointressant. Det blev emellertid inte fallet. Det fanns nämligen möjligheter att göra undantag från de generella anslagsminskningarna.

### Många möjligheter till undantag

Tvåprocentaren kunde utformas som ett ettårigt eller flerårigt alternativ. Den kunde tillämpas helt, delvis eller inte alls. Därtill kom att hänsyn till verksamhetsförändringar av skilda slag, liksom kompensation för pris- och löneförändringar, kunde antingen reducera eller förstärka betydelsen av en anslagsminskning.

Tvåprocentaren ingick som en av flera komponenter i regeringskansliets budgetarbete. De tvåprocentiga besparingarna var, liksom andra delar av anslagsberäkningarna, förhandlingsbara. Under budgetförhandlingarna kunde man knyta ihop paket av möjliga och omöjliga frågor och arrangera ganska komplicerade bytesaffärer:

Det är stora, runda tal som bollas fram och tillbaka, frågorna är förenklade intill oigenkännlighet. Ingen känner sig främmande för att handla om inte med cykel-pumpar och rostiga skruvar så med statliga tjänster, framtida besparingar, utredningsuppdrag, avgiftshöjningar. (Brunsson – Sonnerby – Wittenmark 1990: 100)

Regeringen kunde välja att spara mer eller mindre på ett anslag, att ge extra kompensation för vissa aktiviteter eller att på olika sätt omorganisera verksamhet eller anslagsredovisning. Anslagsminskningar kunde till och med omedelbart återlämnas till myndigheten för att användas för den berörda myndighetens verksamhet. Det gick inte alltid att i efterhand kartlägga hur anslagsberäk-

ningarna hade genomförts, och det redovisades inte heller på något tydligt sätt för riksdagen. Det blev svårt – omöjligt – att i efterhand fastställa sambandet mellan beräknade anslagsförändringar och faktiska förändringar av myndigheternas utgifter.

Tvåprocentaren blev abstrakt

I myndigheterna talades det ganska allmänt om ”de tvåprocentiga besparingarna”. Även när samtalet gällde en enskild myndighet föreföll det inte spela någon roll om de anslagsminskningar departementet hade räknat med hade uppgått till två, tre eller en procent, eller om myndigheten helt hade undantagits från besparingar. De ekonomiansvariga vid myndigheterna tenderade att anse att deras myndighet hade drabbats av (ohemula) besparingskrav oberoende av vilka beräkningar som redovisades i budgetpropositionen eller under hand från departementet. Tvåprocentaren blev ett sammanfattande uttryck för de statliga myndigheternas bekymmer med att få anvisade medel att räcka till.

I regeringens propositioner var tvåprocentaren däremot ett sammanfattande uttryck för en konsekvent återhållsam inställning. Uttrycket ”huvudförslag”, som var tvåprocentarens mera officiella benämning, användes på många ställen i åtskilliga budgetpropositioner. Det tillämpades på många situationer och kom att få en betydelse som blev allt mindre nyanserad. Huvudförslaget (eller ”tvåprocentaren”) blev en abstraktion som i sig dolde en rad komplikationer.

När tvåprocentaren utvecklades från en bestämd teknik för anslagsberäkningarna i regeringskansliet till någonting som ”fanns” förenklades innebörden i begreppet. På samma sätt innebär också andra abstrakta begrepp förenklingar (Berger och Luckmann 1966). När ett abstrakt begrepp konkretiseras – så att alla de komplikationer det kan rymma blir uppenbara – kan det upplösas. Det kan förefalla som den företeelse ett begrepp har betecknat inte längre existerar (Zucker 1977).

En utvärdering av tvåprocentaren hade lätt kunnat resultera i att de som deltog i budgetarbetet hade engagerat sig i att uttolka de redovisade anslagsberäkningarna. Deras engagemang hade då koncentrerats till enskilda situationer. Begreppen huvudförslag och tvåprocentare hade inte längre kunnat användas utan kvalificerande förtydliganden. Det hade inte funnits en ”tvåprocentare” utan ett stort antal varierande anslagsberäkningar.

Det fanns alltså flera motiv för regeringen att *inte* redovisa hur de beräknade anslagsminskningarna hade utfallit. Sambandet mellan medelsförbrukning och olika komponenter i anslagsberäkningarna var i efterhand oklart. Det inenbar att olika deltagare i budgetarbetet hade kunnat få ägna mycket tid och energi åt att komma överens om hur det redovisningsmässiga utfallet skulle delas upp på olika komponenter. Det hade då blivit uppenbart att både myndigheterna och regeringen var relativt oberoende av anslagsberäkningarna, liksom att de anslagsberäkningar som redovisades för riksdagen, och som riksdagen fattade beslut om, inte alltid var särskilt betydelsefulla.

Under 1980-talet fördes diskussioner om myndigheterna hade möjligheter att klara av fortsatta krav på årliga anslagsminskningar; kanske hade ”luften”

i anslagen tagit slut (Riksdagens revisorer 1982, Brunsson–Sonnerby–Wittenmark 1990). Frågan om tvåprocentaren över huvud taget existerade diskuteras däremot inte, något som kan förklaras av att samtliga deltagare i budgetarbetet hade intresse av att så skulle vara fallet.

Sedan förhandlingarna i regeringskansliets budgetarbete väl var avslutade hade fack- och finansdepartementen ett gemensamt intresse av att beskriva resultatet av sina förhandlingar genom formuleringar som tydde på följsamhet i förhållande till de allmänna förväntningarna på anslagsminskningar. Riksdagen hade ingen anledning att ifrågasätta möjligheten av produktivetsförbättringar i statlig verksamhet. Också myndigheterna kunde ha intresse av att inte framställas som särbehandlade (men väl att bli det). Internt i myndigheterna bör det ha underlättat den ekonomiansvariga personalens arbete om myndighetens övriga anställda själva kunde läsa i budgetpropositionen att myndigheten hade utsatts för nedskärningar. Ännu bättre för myndigheternas interna ekonomiadministration bör det ha varit när personalen kunde bibringas den uppfattningen, trots att några anslagsminskningar inte redovisades i propositionen; genom en allmän föreställning om att anslagsminskningar alltid var aktuella.

#### Tvåprocentaren gav frihet

Genom att först räkna ned anslagen och sedan räkna upp dem igen kunde regeringen med tvåprocentarens hjälp nå den dubbla effekten av att *dels* ha tillämpat huvudförslaget (och drivit en konsekvent återhållsam linje), *dels* ha tagit explicit hänsyn till myndigheternas behov (och kanske genomfört en extra "satsning"). När anslagsberäkningarna för enstaka myndigheter redovisades för riksdagen framgick också ofta att generell minskning och speciell ökning eller minskning av ett anslag tillämpades samtidigt.

Det är inte säkert att utomstående på samma sätt som deltagarna i budgetarbetet skulle ha accepterat att olika moment i en anslagsberäkning på detta sätt behandlades åtskilda. Mera konsekvent hade det kunnat förefalla att betrakta anslagsförändringen netto, som den slutliga beräknade förändringen jämfört med föregående budgetårs förbrukning. Att särskilda slutsatser hänfördes till olika moment i en anslagsberäkning – och att regeringen angav att huvudförslaget hade tillämpats till och med för myndigheter som föreslogs få tillbaka hela anslagsminskningen – hade kunnat uppfattas som inkonsekvent.

De som deltog i budgetarbetet accepterade däremot att huvudförslaget, en allmän minskning av ett myndighetsanslag, hölls åtskilt från andra omräkningar av anslaget. De uppmärksammade inte någon bristande konsekvens i argumentationen utan kunde ange att huvudförslaget hade tillämpats samtidigt som en myndighet hade fått mera pengar.

Genom tvåprocentaren fick regeringen således flera lättillgängliga alternativ för anslagsberäkningarna än vad som varit fallet när en anslagsminskning hade förutsatt motiveringar i varje särskilt fall. Regeringens frihet ökade – men man presenterade sig inte som någon rationell beslutsfattare.

Tvåprocentaren innebar i stället att riksdagen och regeringen presenterade sitt budgetarbete på flera sätt samtidigt. De angav att de tillämpade generella anslagsminskningar och alltså inte övervägde det i en bestämd situation för-månligaste alternativet. Därmed visade de att de inte hade uppträtt rationellt. Samtidigt övervägde de varje myndighets situation för sig, ett förfarande som bättre överensstämmer med förväntningar på rationalitet.

Med hjälp av en allmän föreställning om "tvåprocentiga besparingar" kunde regeringen visa intresse både för ökad produktivitet i statliga myndigheter och för ett minskat budgetunderskott. Man behövde för den skull inte avstå från någon del av sin tidigare frihet att i budgetarbetet behandla varje myndighet efter dess särskilda förutsättningar.

### Den nya budgetprocessen

I mitten av 1980-talet framförde den statliga Verksledningskommittén kritik mot budgetprocessens sätt att fungera. Man ansåg framför allt att budgetprocessen inte utnyttjades för politiskt viktiga beslut. Omprövning av statlig verksamhet var ofta ett resultat av speciellt utredningsarbete i kommittéer eller hos regeringens stabsmyndigheter. I det reguljära budgetarbetet hade tjänstemän och politiker sällan tid att ta sig an nya stora frågor. Även myndigheterna saknade förmåga eller motivation att i anslutning till budgetprocessen föreslå större förändringar av den egna verksamheten (SOU 1985:40).

Ytterligare en brist i regeringkansliets budgetarbete var att information om hur det hade gått knappast användes. Sådan information tycktes inte erfordras "med den nuvarande ambitionsnivån i budgetarbetet" (a.a.: 67). Redovisningen var för detaljerad eller till och med av för låg kvalitet för att kunna användas.

Verksledningskommitténs kritik kan beskrivas som en kritik mot att riksdagen och regeringen inte hade uppträtt som rationella beslutsfattare. De hade inte angivit tydliga mål för arbetet i statsförvaltningen. De hade inte på något systematiskt sätt skaffat sig information som underlag för sina beslut. I stället hade arbetet varit kortsiktigt, marginalistiskt och inkonsekvent.

Verksledningskommittén ville göra budgetprocessen till ett betydelsefullt instrument för ökad effektivitet i statsförvaltningen. Man ville att regeringen och riksdagen skulle skaffa sig information om vad som utträttades förvaltningen och att man skulle använda informationen för att styra verksamheten i enlighet med fastställda, tydligt angivna och långsiktiga mål. Målen för den nya budgetprocessen kan sammanfattas i begreppen *effektivitet*, *styrning*, *resultat* och *långsiktighet*.

Regeringen föreslog i kompletteringspropositionen 1988 att den statliga budgetprocessen skulle läggas om för huvuddelen av den statliga förvaltningen. Det viktigaste inslaget skulle vara en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år av myndigheternas hela verksamhet, inklusive förvaltning, transfereringar, regelsystem, tillsyn m.m. (prop. 1987/88:150).

I anslutning till att riksdagen godkände riktlinjerna för den nya budgetprocessen framhöll dock finansutskottet att varje ny riksdag måste vara oförhind-



rad att ompröva redan fastställda resursramar. Stor vikt måste också läggas vid utformningen av information i budgetpropositionen och andra anslagspropositioner. Utskottet bedömde samtidigt att ett system med treåriga budgetramar skulle kunna stärka riksdagens möjligheter att kontrollera och styra förvaltningen och även bidra till att riksdagens budgetprövning underlättades (bet. FiU1987/88:30).

#### En ny arbetsgång

Den nya uppläggningsen av budgetarbetet innebar påtagliga förändringar av den arbetsgång som tidigare hade tillämpats. Framför allt skulle nya dokument tillskapas och avsändas från regeringen eller myndigheterna vid bestämda tidpunkter.

Statlig verksamhet skulle bli föremål för omväxlande *fördjupad* och *förenklad budgetprövning*. Prövningen skulle följa en indelning i treåriga budgetcykler enligt ett i förväg fastställt schema.

Som komplement till mera generella riktlinjer skulle regeringen i februari varje år ge *årliga direktiv* för myndigheternas anslagsframställningar. De årliga direktiven skulle normalt kompletteras med *myndighetsspecifika direktiv* till de myndigheter som skulle lämna fördjupad anslagsframställning.

Ungefär en tredjedel av de statliga myndigheterna skulle före den första september lämna *fördjupad anslagsframställning*. Myndigheterna kunde också få i uppdrag att lämna en *särskild rapport* under våren, några månader innan den fördjupade anslagsframställningen skulle vara färdig. Övriga myndigheter skulle, om ingenting extraordinärt hade inträffat, lämna *förenklad anslagsframställning* senast den 15 september. Samtliga myndigheter skulle också lämna *årlig resultatredovisning* och *preliminärt bokslut* till regeringen senast den 15 september. Genom regleringsbrev skulle myndigheterna få treåriga riktlinjer för sin verksamhet, treåriga budgetramar och möjligheter att spara en del av sitt anslag till kommande budgetår eller att låna från kommande års anslag.

#### Det första året

De myndighetsspecifika direktiven från regeringen till myndigheterna våren 1989 kom att bli både otydliga och vidlyftiga. Regeringen redovisade i mycket allmänna ordalag sin inställning till olika verksamheter. Dokumenten var utformade för att kunna användas inte bara i en budgetdialog mellan regeringen och myndigheterna utan också som en mera allmän introduktion av myndigheten. Myndigheterna gavs möjligheter att själva påverka direktivens utformning, vilket kan ha varit ett skäl till att tjänstemän vid intervjuer uppgav att de uppgifter regeringen hade frågat efter redan fanns tillgängliga i myndigheterna.

Regeringen och regeringskansliet fick hösten 1990 ta emot mycket omfattande redogörelser för myndigheternas verksamhet och resultat. Man utnyttjade redogörelserna selektivt och valde ut de frågor man särskilt önskade uppmärksamma.

För ett stort antal myndigheter bröts indelningen i treåriga budgetcykler till följd av pågående omorganisationer och utredningsarbete. Den långsiktiga planeringen för i vilken turordning myndigheterna skulle genomgå fördjupad budgetprövning fullföljdes inte ens under den nya budgetprocessens första år. När regeringen ingrep med t.ex. omorganisationer visade man emellertid att det även i den nya budgetprocessen fanns utrymme för att ta hänsyn till ändrade förutsättningar för myndigheternas verksamhet eller till myndigheternas speciella situation.

För riksdagen innebar den nya uppläggnings av budgetarbetet inte några nya dokument eller någon ändring av de formella rutinerna. Utgångspunkten för Verksledningskommitténs förslag hade varit att både riksdagens och regeringens inflytande över förvaltningen skulle stärkas. Den nya organisationen gällde dock i första hand relationerna mellan myndigheterna och regeringen. Det kan vara en orsak till att riksdagen i sitt budgetarbete våren 1991 inte tycktes bry sig särskilt mycket om den nya budgetprocessen. Det betyder samtidigt att riksdagen inte låste fast sig vid långsiktiga uttalanden eller principer. Liksom regeringen fick riksdagen i den nya budgetprocessen tillgång till delvis ny information. Riksdagen fick därmed också underlag för att – om man så önskade – aktualisera nya frågor.

För rationella beslutsfattare gäller följande tumregler (March och Sevón 1984):

*Betala inte för information som inte påverkar det beslut Du skall fatta!*

*Betala inte för information, om Du kan få den gratis innan Du skall fatta Ditt beslut!*

*Betala inte för information som bekräftar något Du redan vet!*

Regeringen och riksdagen bröt mot åtminstone den första och den tredje regeln. De fick tillgång till ett överflöd av uppgifter av vilka de bara använde en del. En stor del av den information myndigheterna lämnade kände de redan till eller hade tillgång till på annat sätt.

Genom att presentera sig som en vetgirig beslutsfattare, som önskade ett fullständigt underlag för sina beslut visade regeringen att man ville bedriva sitt budgetarbete på ett mera rationellt sätt än tidigare. Genom att samla in onödiga uppgifter och genom att ignorera en betydande del av de uppgifter man hade samlat in visade man att man inte förmådde leva upp till den redovisade ambitionen. Samtidigt behöll man just härigenom frihet att styra förvaltningen. Behovet av en aktiv politisk styrning var också ett av motiven för den nya budgetprocessen.

#### Motsägelsefulla mål

Det är inte självklart att de mål för den nya budgetprocessen som angavs i budgetdokumenten kunde uppnås samtidigt. Var det verkligen möjligt att utforma budgetprocessen på ett sätt som gjorde att

- statsförvaltningen kom att arbeta effektivare,
- regeringens och riksdagens styrning av förvaltningen blev mera aktiv,
- styrningen grundades på bedömningar av uppnådda och förväntade resultat,
- hela budgetarbetet samtidigt bedrevs med en mera långsiktig inriktning?

Den frågan diskuterades inte när den nya budgetprocessen infördes.

Det hade annars kunnat framstå som tveksamt om en aktiv politisk styrning alltid är förenlig med långsiktighet, som ju innebär att beslutsfattarna har bundit sig till ett visst agerande och därmed får svårt att ändra sig med kort varsel (regeringen och riksdagen föredrog att avbryta sin långsiktiga planering för att ingripa i bestämda situationer).

Det hade kunnat diskuteras om den nya informationen från myndigheterna och de många nya resultatmått underlättade eller försvårade en aktiv politisk styrning (men det visade sig att riksdagen och regeringen ignorerade en betydande del av informationen).

Behovet av årliga resultatmått och resultatredovisningar hade kunnat ifrågasättas med hänvisning till att myndigheterna förväntades få treåriga riktlinjer och budgetramar för sin verksamhet. Sådan information skulle kunna locka riksdagen och regeringen att ideligen vidta korrigeringar. Deras budgetstyrning hade då – tvärt emot intentionerna, men i likhet med vad som har blivit fallet i privata företag – blivit allt mera kortsiktig (jfr Kaplan 1984).

Det hade slutligen också kunnat diskuteras vilken slags effektivitet som eftersträvades. Åtminstone Riksrevisionsverket tyckte mena att det fanns en skillnad mellan effektivitet och "politisk effektivitet", något som skulle indikera att en aktiv politisk styrning, vare sig den var långsiktig eller kortsiktig, kunde utgöra ett hinder snarare än ett stöd för effektiviseringssträvandena (Riksrevisionsverket 1991).

Den som hade argumenterat *mot* ökad effektivitet eller *för* oinformerade och kortsiktiga åtgärder från regeringens eller riksdagens sida hade emellertid påbörjat en diskussion i direkt polemik mot den etablerade diskussionen om den offentliga sektorn vid mitten av 1980-talet (jfr skr. 1984/85:202, Pihlgren och Svensson 1989). En sådan diskussion hade inte underlättats av att Verksledningskommittén hade visat att den befintliga budgetprocessen inte alls fyllde de syften en budgetprocess borde fylla.

Regeringen avvisade inte heller förslagen om en ny uppläggning av budgetarbetet. Var för sig kunde de olika motiv som angavs för den nya budgetprocessen också betraktas som närmast självklara mål för politiska beslutsfattare. Det kan ha bidragit till att de inbördes relationerna mellan de olika motiven inte uppmärksammades.

Begreppet resultatstyrning var motsägelsefullt

Statskontoret och Riksrevisionsverket beskrev resultatstyrning som nästan detsamma som målstyrning (Statskontoret 1990, Riksrevisionsverket 1993). I stället för att jämföra uppnådda resultat med mål, planer eller budget skulle

riksdagen och regeringen nu jämföra resultat med resultat. Prestationer skulle jämföras med varandra över tiden. Olika organisationer eller regioner skulle jämföras med varandra. Mål för en verksamhet skulle ersättas med förväntade resultat (Riksrevisionsverket, a.a.).

Varken Verksledningskommittén eller regeringen själv ifrågasatte att regeringen och riksdagen verkligen önskade styra statsförvaltningen och att de visste vad de ville åstadkomma. Beslutsfattaress svårigheter att i praktiken veta vad de vill uppnå innan de sett resultatet av sina handlingar (som har varit en av invändningarna mot modellen för rationellt beslutsfattande; jfr ovan) diskuterades inte. (I ett särskilt yttrande till Verksledningskommitténs betänkande framförde dock kommittéledamoten Olof Ruin vissa betänkligheter beträffande riksdagens och regeringens möjligheter att utforma tydliga mål för en verksamhet och upphöra med regelstyrning: ”Vari ligger slutligen den stora skillnaden mellan de mycket preciserade mål som man tydligen vill ha och de detaljerade regler som man inte vill ha?” SOU 1985:40:228.)

Frågan om *hur* bedömningar av uppnådda resultat – som avsåg förfluten tid – borde kopplas till regeringens och riksdagens styrning av förvaltningen – som skulle genomföras med hjälp av riktlinjer och pengar för en kommande tidsperiod – berördes inte heller när den nya budgetprocessen introducerades. Skulle goda resultat ge mer eller mindre resurser? Borde lägre krav ställas på myndigheter eller verksamheter som inte klarade uppställda prestationskrav – och borde de få mer eller mindre pengar än tidigare? Denna typ av frågor aktualiserades inte.

Varje formel för att översätta uppnådda resultat till riktlinjer och anslag för kommande budgetår – eller kommande treårsperiod – hade också gjort budgetarbetet mekaniskt. Innebörden i begreppet styrning hade förändrats. Riksdagen och regeringen hade inte kunnat ta hänsyn till, eller visa ansvar för, situationer som inte hade förutsetts när formeln utarbetades. Att styra hade i princip blivit liktydigt med att tillämpa en i förväg utarbetad formel.

Begreppet resultatstyrning infördes emellertid utan att dess innebörd närmare hade preciserats. Det betydde att riksdagen och regeringen liksom tidigare kunde styra genom att utfärda riktlinjer och anvisa medel till myndigheter och verksamheter utifrån olika kriterier. Eftersom bedömningar av uppnådda resultat kunde föranleda *olika* bedömningar av vilka insatser som behövdes för framtiden beskars inte denna frihet att styra. Det fanns inte *ett* samband mellan resultat och styrning, utan många. Resultatstyrning kunde därför betyda olika saker beroende på vem som använde uttrycket och vilken verksamhet han syftade på.

Tillbaks till det gamla

Ganska snart efter det att den nya budgetprocessen hade införts presenterade regeringen förslag till förändringar vars motiv var *övergång till resultatstyrning och ökad långsiktighet*. Förslagets innebörd var emellertid *återgång till oshyveln och åter till ettårsbudgetering*.

I slutet av oktober 1990 inträffade vad som kom att benämnas *den ekonomiska krisen*. Den resulterade bl.a. i en särskild skrivelse till riksdagen (skr. 1990/91:50) där regeringen aviserade ett treårigt program för att genom produktivetsförbättringar och strukturella förändringar minska den statliga administrationen med 10 procent.

Syftet med regeringens program för omställning och minskning av den statliga administrationen, som programmet kallades, uppgavs vara att "ställa om den statliga administrationen från utgiftsexpansion till resultatorientering" (skr. 1990/91: 50:11) och att "införa en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen" (prop. 1990/91:150:1). Programmet innehöll dock väsentligen två komponenter; besparing och omorganisation.

Omställningsprogrammet innehöll en blandning av redan genomförda, planerade eller önskade förändringar. Den oklara kopplingen mellan förändringarna och redovisade besparingsbelopp borde göra det mycket svårt, eller omöjligt, att i efterhand följa upp programmet. I åtskilliga fall fick nya organisationsformer ersätta bedömningar och värderingar av resultat i den statliga verksamheten.

Övergången till resultatorienterad styrning gällde därmed inte programmet som sådant. Att skära ned förvaltningen med ett bestämt belopp, motsvarande en bestämd procentsats, var nu överordnat de åtgärder som skulle vidtas. Förslag om nya organisationsformer ersatte analyser av statsförvaltningens resultat och krav på vad som borde uträttas.

Det resultatorienterade förhållningssättet var i stället någonting som skulle inträffa efter, eller möjligen som en följd av, omställningsprogrammet. Resultatet av förändringarna skulle dock kunna utläsas först efter en tid, om någonsin.

Programmet för omställning och minskning av den statliga administrationen hade kunnat presenteras som ett tecken på att tankarna bakom den nya budgetprocessen inte fungerade i praktiken. Det hade kunnat beskrivas som en tydlig indikation på att besparingar och omorganisationer, åtminstone i vissa situationer, tog över frågan om vad som hade uträttats i förvaltningen. Om motiven för omställningsprogrammet skulle ha passat ihop med den föreslagna förändringen hade hela idén om resultatstyrning behövt ifrågasättas, kanske överges. Även möjligheterna att i praktiken genomföra en sammanhållen budgetbehandling hade behövt diskuteras. Nu ignorerade riksdagen de redovisade motiven för förslagen och godkände programmet, kanske med helt andra motiv än dem som hade angivits av regeringen. Omställningsprogrammet påverkade den nya budgetprocessen i praktiken, men inte i princip.

Uppläggningsen av arbetet i den nya budgetprocessen – med treåriga budgetcykler och regelbundet omväxlande fördjupade och förenklade budgetprövningar – förändrades också – och denna gång mera permanent – efter förslag från regeringen i kompletteringspropositionen 1992.

Regeringen skulle nu utan fördjupad budgetprövning kunna medge att en viss verksamhet fick fortsätta i enlighet med redan fastlagda riktlinjer. Sådana beslut, som innebar att regeringen och riksdagen avstod från fördjupad budgetprövning, skulle få fattas för ett år i taget och högst tre år i rad. De skulle enligt

föredraganden främja långsiktigheten för myndigheterna. Att budgetprocessen fick mera flexibla former skulle också leda till en mera konsekvent genomförd resultatstyrning (prop. 1991/92:150, bil. I:1, bet. FiU30, rskr. 350).

Efter förändringen kunde regeringen således tacka nej till information – beslutsunderlag – från myndigheterna. För myndigheterna kunde budgetperioderna åter bli ettåriga. Budgetarbetet skulle därigenom – tvärtemot vad regeringen anfört som motiv för förändringen – bli mera kortsiktigt. Myndigheternas frihet skulle inskränkas snarare än vidgas. Genom beslutet vidgades däremot regeringens frihet att utnyttja den nya budgetprocessen selektivt. Fördjupad budgetprövning kunde genomföras vart tredje år, eller vid behov oftare, men behövde bara genomföras vart sjätte år. Riksdagen, som både enligt den tidigare tillämpade arbetsgången och enligt den nya uppläggnings av budgetarbetet, så som den ursprungligen hade presenterats, hade kunnat förvänta sig budgetprövning av bestämda verksamhetsområden vid bestämda tidpunkter, blev i högre grad än tidigare beroende av regeringens bedömningar och beslut.

Att fördjupad budgetprövning uppskötts *hade* kunnat presenteras som ett nederlag för tankarna på långsiktighet i budgetberedningen. Om motivet skulle ha passat ihop med förändringen hade regeringen t.ex. kunnat ange att man inte var beroende av att regelbundet få information om resultat från myndigheterna. Man hade kunnat ange att man önskade frihet för egen del. Även det hade kunnat leda till att idén om resultatstyrning hade ifrågasatts.

Nu godkände riksdagen förändringarna utan att därför överge tidigare presenterade principer för hur budgetarbetet borde bedrivas. I stället presenterades förändringarna tillsammans med dessa principer, men utan att de två redogörelserna påverkade varandra.

#### Konsten att ignorera

Den nya budgetprocessen innebar att regeringen och riksdagen – med ganska stora åthävor – införde förändringar som skulle undanröja uppmärksammade brister i budgetbehandlingen. De demonstrerade ambitionen att förändra sitt budgetarbete genom att införa en ny och mera utvecklad arbetsgång och genom att visa att de på ett målmedvetet sätt avsåg att skaffa ytterligare information som underlag för sitt beslut om statsbudget. De redovisade intentionerna gjorde emellertid inte deras redogörelser i propositioner och utskottsbetänkanden förutsägbara eller ensartade. Dessa kunde utformas på varierande sätt och till och med på samma sätt som tidigare.

Förutsättningarna för aktiv politisk styrning förbättrades – men inte därför att regeringen och riksdagen uppträdde så som de förutsattes uppträda, utan därför att de delvis ignorerade de riktlinjer de tidigare hade presenterat.

#### Efterfrågan på rationalitet

Den nya budgetprocessen utgör ett exempel på att riksdagen och regeringen å ena sidan visade sig intresserade av att framställa sig som rationella, å andra

sidan ignorerade sina egna uppfattningar. Det finns även andra exempel på att dessa beslutsfattare önskat visa upp en ökad grad av rationalitet:

- Regeringen har vid flera tillfällen kritiserat myndigheternas *resultatanalys*er.

De statliga myndigheterna kunde beskriva och beräkna resultatet av sin verksamhet på många olika sätt. De kunde nöja sig med att beskriva verksamheten i stort syftade till och hur den hade bedrivits och förändrats. De kunde också räkna fram nyckeltal eller produktivitetstal, eller så kunde de jämföra sina resultat med en tidigare uppgjord plan. I budgetpropositionen 1991 redovisade föredragande statsråd i vissa fall en ganska kritisk inställning till de resultatanalysen myndigheterna hade lämnat i sina fördjupade anslagsframställningar.

En liknande kritisk inställning redovisades även ett år senare. Regeringen angav då i finansplanen att de fördjupade anslagsframställningar som hade lämnats av myndigheter i budgetcykel 2 inte hade varit av bättre kvalitet än dem myndigheterna i budgetcykel 1 hade lämnat.

Ytterligare ett år senare – i budgetpropositionen 1993 – redovisade regeringen på riksdagens begäran på nytt sina erfarenheter av den nya budgetprocessen. Regeringen ansåg nu att en rad positiva effekter hade uppnåtts genom den pågående reformeringen av budgetprocessen. En resultatkultur var på väg att etableras i myndigheterna. Samtidigt angav regeringen emellertid att innehållet i de fördjupade anslagsframställningar som myndigheter i budgetcykel 3 hade lämnat liknade det som hade lämnats av myndigheter i de tidigare budgetcyklerna. Enligt en undersökning från Statskontoret, som refererades i propositionen, hade myndigheterna svårt att relatera resultaten av sin verksamhet till insatta resurser. De fördjupade anslagsframställningarna hade varit omfattande och svåröverskådliga och hade i många fall saknat relevans för regeringens beslut.

- Riksdagen har under en följd av år efterlyst tydligare och bättre beskrivningar av förväntade effekter av förslagen från regeringen, s.k. *konsekvensanalyser* (bet. BoU 1986/87: 7, rskr. 93, 1988/89: KU7, rskr. 14, 1990/91: KU7, KU30, rskr. 23, 340, 1993/94: KU30, rskr. 344).

I yttranden till konstitutionsutskottet har olika riksdagsutskott vid flera tillfällen framfört kritik mot det sätt på vilket regeringen redogjort för de beräknade följderna av sina förslag. Exempelvis menade trafikutskottet våren 1991 att riksdagens ställningstaganden till mångmiljardbelopp endast baserades på allmänt formulerade mål för olika delar av transportområdet (bet. 1990/91: TU2y). Socialförsäkringsutskottet ställde våren 1994 långtgående krav på bättre analyser från regeringen. Bland annat önskade man att regeringen skulle belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av sina förslag till förändringar av socialförsäkringssystemet (bet. 1993/94: SfU4y).

- Riksdagen har under en följd av år uppmärksammat förhållandet att budgetprocessen tenderat att bli *allt mindre sammanhållen*.

Regeringen har presenterat allt fler av sina förslag i andra propositioner än budget- och kompletteringspropositionerna, genom s.k. särpropositioner. För ett ökat antal utgiftsanslag har regeringen inte varit färdig med sina beräkningar när budgetpropositionen presenterats. Förändringarna mellan budgetproposition och kompletteringsproposition har blivit större (Riksdagens revisorer 1991). Regeringens budgetarbete har också blivit allt mera utdraget i tiden (Feldt 1991). Riksdagen har upprepade gånger krävt en mera sammanhållen budgetprocess med färre särpropositioner och ett fullständigt budgetförslag tidigt under året:

Utskottet vill erinra om riksdagens beslut våren 1988 --- Om detta mål skall nås var det enligt utskottet önskvärt att budgetpropositionen är mera fullständig än vad som varit fallet vid flera tillfällen under senare år. (Bet. 1988/89: KU30:11-12, 1989/90: KU30:22; likalydande)

Frågan om budgetpropositionens fullständighet har också behandlats i både 1989 och 1990 års granskningsbetänkanden --- Utskottet har därvid uttalat att det är betydelsefullt att budgetpropositionen är så heltäckande som möjligt för att riksdagens ledamöter skall få tillfälle att redan under den allmänna motionstiden i januari ta ställning till den ekonomiska politik som regeringen avser att föra under i första hand det kommande budgetåret. (Bet. 1989/90: KU36:6)

Samma uppfattning har framförts i utredningar där budgetarbetets organisation har behandlats. En särskild utredning i riksdagen, Riksdagsutredningen, menade också att riksdagens överblick över budgetarbetet behövde förbättras. Utredningen anknöt till uppfattningar om budgetprocessen som ett hjälpmedel för planering, prioritering och styrning:

Vi vill slå fast nödvändigheten av att regeringen redovisar ett *heltäckande budgetförslag*. Att bryta ut vissa delar av budgetförslaget och presentera det vid en senare tidpunkt gör riksdagens arbete betydligt svårare. Om inte budgetförslaget är komplett blir det omöjligt att på rationella grunder prioritera mellan olika utgiftsområden och mellan inkomster och utgifter. (Riksdagsutredningen 1993:30)

- Ett exempel på att riksdagen har varit missnöjd med regeringens redovisning i ett enskilt fall gäller anslagsposten *Beräknat tillkommande utgiftsbehov*.

Våren 1992 då påpekade riksdagen att begreppsförvirring lätt kunde uppstå när en förutsedd inkomstökning kunde redovisas som en negativ utgift på en budgetpost kallad *Beräknat tillkommande utgiftsbehov*. Ett stort negativt belopp kunde betyda att regeringen räknade med stora utgiftsnedskärningar *eller* med stora inkomstförstärkningar. En följd av att inkomstökningar redovisades som negativa utgifter blev också att budgetens omslutning blev mindre. Riksdagen förordade en uppdelning av posten på tillkommande inkomst- respektive utgiftsförändringar (bet. 1991/92:FiU34, rskr. 359).

Deltagarna i budgetarbetet har alltså varit missnöjda med ofullständiga redogörelser, som inte har givit dem tillfälle att koppla samman ett budgetförslag



med vad som har hänt eller vad som kan bedömas hända. De har önskat överblicka hela förslaget till statsbudget och har önskat sig en mera utförlig redovisning. (Kritiken har dock, som framgått ovan, inte uttryckts på det sättet. Riksdagen och regeringen har inte heller skilt mellan presentationer och andra aktiviteter. Deras missnöje har därför uttryckts som ett missnöje med förutsättningarna för själva budgetarbetet.)

Problemen flyttas till någon annan

Genom sitt missnöje angav riksdagen och regeringen att de eftersträvade ett budgetarbete som bättre överensstämde med principerna för rationellt beslutsfattande, något som också kan uppfattas som att de önskade presentera sig själva som rationella beslutsfattare.

När riksdagen och regeringen angav hur de problem de hade uppmärksammat skulle lösas framställde de sig emellertid inte som några rationella beslutsfattare. I stället för att söka nya typer av lösningar när ett försök att lösa ett uppmärksammat problem hade misslyckats upprepade riksdagen sitt tidigare beteende. Även regeringen betonade i motsvarande situation starkare än tidigare att ett bestämt problem *måste* lösas.

Det var dock den lägre förvaltningsnivån, regeringen respektive myndigheterna, som skulle ansvara för att förbättringar kom till stånd. Problemen fanns hos dem som hade utformat olika redogörelser, inte hos dem som tog emot dem. De som hade utformat redogörelserna skulle också se till att förbättra dem.

Bland dem som hade ansvaret för att utforma bestämda redogörelser fanns dock motsatt uppfattning. Där uttrycktes oro för mottagarens förmåga att ta hand om informationen. Myndighetsföreträdare trodde t.ex. inte att regeringskansliet skulle förmå använda den nya informationen i de fördjupade anslagsframställningarna. I fackdepartementen oroade man sig för en traditionell "marginalistisk" inställning i Finansdepartementet, och i Finansdepartementet oroade man sig för att riksdagen inte hade den rätta övergripande inställningen till budgetprocessen.

Både de som utformade och de som tog emot olika redogörelser uttryckte således uppfattningen att problem förknippade med dessa redogörelser var att hänföra till en annan organisation än den egna.

När riksdagen och regeringen angav hur olika problem skulle lösas beaktade de inte tidigare erfarenheter; snarare försökte de åstadkomma förändring genom att upprepa ett beteende som redan visat sig misslyckat.

Riksdagen och regeringen framträdde därmed på olika sätt när de beskrev problem och när de angav hur dessa problem skulle lösas. Genom sitt sätt att beskriva problem framställde de önskemål om ett budgetarbete som bättre överensstämde med principerna för rationellt beslutsfattande. När de angav hur uppmärksammade problem skulle lösas visade de dock inte att de följde dessa principer. Beslutsfattarna presenterade sig på ett motsägelsefullt sätt.

### Den egna kritiken ignoreras

Varken riksdagen eller regeringen diskuterade vilka svårigheter som var förknippade med de redogörelser de efterfrågade; genomarbetade resultat- och konsekvensanalyser, ett heltäckande budgetförslag eller en uppdelning av anslagsposten Beräknat tillkommande utgiftsbehov. De uppmärksammade bestämda problem, men gav sig inte själva sig i kast med att lösa dem. Lösningarna skulle i stället utformas av någon annan organisation. I avvaktan på en lämplig lösning bedrevs budgetarbetet på samma sätt som tidigare. Budgetprocessen avstannade inte därför att bestämda redogörelser hade beskrivits som otillfredsställande. I stället ignorerade riksdagen och regeringen sin egen kritik. Även redogörelser som man var missnöjd med accepterades.

Genom att de beskrev vissa redogörelser som otillfredsställande, men samtidigt accepterade dessa redogörelser kom beslutsfattarna att presentera sig på ett motsägelsefullt sätt.

### Rationell optimism

När riksdagen och regeringen flyttade bort problem löste man samtidigt problemen för egen del. Man fick åtminstone under en tid utrymme för att ägna sin uppmärksamhet åt andra frågor. När ett problem eventuellt återkom kunde det antingen ignoreras eller flyttas bort på nytt.

Förfarandet med att upprepade gånger flytta bort samma problem kan betraktas som en stereotyp och misslyckad hantering ("mer av samma sak"). Folkstyrelsekommittén har också beskrivit uppmaningar från riksdagen till regeringen som en verkningslös metod för att åstadkomma förändring (SOU 1987:6). Men förfarandet kan lika väl uppfattas som ett upprepande av ett tidigare framgångsrikt sätt att ta hand om problem.

Varken riksdagen eller regeringen uttryckte någon tveksamhet inför möjligheterna att lösa uppmärksammade problem. I stället kunde just förhållandet att problemen inte löstes föranleda dem att särskilt understryka behovet av att de löstes. Beträffande myndigheternas resultatanalyser gjorde regeringen till och med problemen besvärligare genom att efter hand skärpa kraven på sådana analyser. Riksdagen och regeringen framstod som optimistiska också genom att de höll fast vid problemlösningar som inte hade visat sig framgångsrika. (Även de vars redogörelser utsattes för kritik kan beskrivas som optimistiska – de hänförde problemen till mottagarnas bristande förmåga att ta emot redogörelserna.)

En optimistisk inställning är utmärkande för rationellt tänkande personer (och beslutsfattare). De utgår från att saker och ting har en naturlig förklaring och att problem kan lösas, även om det ibland kan vara besvärligt (Gustafsson 1994). Modellen för rationellt beslutsfattande inbegriper inte heller några antaganden om olösliga problem eller uppgifter som är alltför svåra för en upplyst beslutsfattare (jfr ovan).

Möjligheterna att upprepade gånger flytta eller ignorera problem och lösningar gav riksdagen och regeringen tillfälle att uppmärksamma besvärliga

problem och samtidigt behålla en optimistisk inställning (och därmed även en rationell attityd) till möjligheterna att lösa dem. Det gjorde att allmänt omtyckta idéer – som resultatstyrning och idén att budgetförslaget borde vara heltäckande – kunde uppmärksammas och behållas – och till och med betonas allt starkare – utan att det fick några omedelbara konsekvenser för behandlingen av de konkreta budgetförslagen. Riksdagen och regeringen kunde framställa önskemål om att budgetarbetet i högre grad skulle överensstämma med modellen för rationellt beslutsfattande, men de behövde för den skull inte genast förkasta redogörelser som inte uppfyllde dessa krav. När redogörelserna behandlades ignorerades de uppfattningar som man samtidigt hade framfört.

Eftersom problem som flyttades inte kunde förväntas återkomma (lösta eller olösta) förrän vid en senare tidpunkt, fick riksdagen och regeringen samtidigt acceptera att ett problem fanns kvar. Uppfattningen att en redogörelse var otillfredsställande påverkade inte heller den mera omedelbara behandlingen av samma redogörelse. Genom möjligheten att flytta bort problem kunde riksdagen och regeringen samtidigt uppmärksamma och ignorera en fråga.

Budgetarbetet genomfördes i enlighet med den i förväg uppgjorda tidsplanen. Det avbröts inte ens när beslutsunderlaget beskrevs som otillfredsställande därför att det var ofullständigt och innehöll bristfälliga resultat- eller konsekvensanalyser. Det skulle också ha kunnat få besvärande konsekvenser för statsförvaltningen och hela samhället om riksdagen plötsligt hade avstått från att anslå medel till en rad verksamheter med hänvisning till beslutsunderlagets kvalitet.

Försök att lösa de uppmärksammade problemen hade kunnat resultera i att svårigheterna att åstadkomma de efterfrågade förändringarna hade analyserats. Det hade kunnat resultera i kompromisser beträffande vad som kunde åstadkommas. Nu behövde problemens svårighetsgrad inte närmare diskuteras.

Riksdagens och regeringens optimistiska inställning till möjligheterna att lösa problem bidrog därför till att göra deras presentationer motsägelsefulla. När problemen inte löstes, och inställningen till möjligheterna att lösa dem inte heller förändrades, kvarstod problemen. Riksdagen och regeringen uttryckte gång på gång sitt missnöje med bestämda redogörelser, men de ignorerade samtidigt sin egen kritik.

På det sättet kunde riksdagen och regeringen hantera motsägelsefullhet. De kunde gilla – och särskilt poängtera – principer som de inte följde och följa principer som de uppgav sig ogilla.

### Hur presenterar sig beslutsfattare?

Svaret på frågan om beslutsfattare "producerar rationalitet" på det sätt som organisationsforskare har förutsatt blir alltså nej. Beslutsfattare presenterar sig på ett *motsägelsefullt* sätt. De visar att de är intresserade förhållanden som skulle göra det möjligt för dem att i ökad grad uppträda rationellt, men ignorerar sina egna uppfattningar – och just härigenom framställer de sig på ett föga rationellt sätt.

### Effekter av motsägelsefulla presentationer

När motsägelsefulla redogörelser accepteras får beslutsfattarna frihet. De kan gilla samband mellan på olika redogörelser, överblick och mera fullständiga redogörelser – i princip. Samtidigt kan de vara pragmatiska: de kan skicka bort problem om och om igen. De kan samtidigt acceptera och ogilla bestämda redogörelser. De har frihet att ingripa med besparingsprogram och omorganisationer, att införskaffa information som de ignorerar och att anpassa arbetsgången efter praktiska förutsättningar. De kan omhulda flera goda principer samtidigt.

Ovan har framgått att modellen för rationellt beslutsfattande förutsätter ett bestämt beteende hos beslutsfattarna. Modellen utmärks av en överväldigande ordning. Sedan beslutsfattarna en gång bestämt sig för sina preferenser är deras frihet obefintlig. De leds fram till ett beslut av den information om framtiden de besitter och av sina kalkyler. Även vid valet av preferenser är deras frihet beskuren, eftersom preferenserna måste vara möjliga att jämföra med varandra och inbördes konsistenta. Rationella beslutsfattare reagerar likadant när de befinner sig i en bestämd situation (Weber 1918-19/1983). Två beslutsfattare med samma preferenser och samma information skulle komma fram till samma beslut (Simon 1957/1965).

Samtidigt innefattas i själva begreppet beslutsfattande möjligheten för någon att välja mellan olika alternativ (Simon, a.a., Ramirez 1994). Beslutsfattare som vill presentera sig som beslutsfattare måste därför visa att de haft frihet. Om de sedan de en gång bestämt sig för sina preferenser inte redovisade någon frihet att välja – eller att avstå från att välja – skulle beslutsfattare framstå som rena räknemaskiner. De skulle varken av sig själva eller av omvärlden uppfattas som beslutsfattare.

Beslutsfattare som visade att de hade tillämpat modellen för rationellt beslutsfattande skulle inte – som riksdagen och regeringen – kunna ignorera uppgifter som de samtidigt redovisade. De skulle tvingas beakta möjligheterna att nå framgång med ett bestämt beteende och skulle inte – som riksdagen och regeringen – kunna lösa problem genom att upprepa ett tidigare beteende som inte visat sig framgångsrikt. De skulle tvingas beakta sambanden mellan olika redogörelser och skulle inte – som riksdagen och regeringen – kunna framföra uppfattningar om redogörelserna som inte fick några konsekvenser för utformningen av enstaka redogörelser. De skulle tvingas väga samman sina mål och skulle inte – som riksdagen och regeringen – kunna presentera flera bra mål jämsides. De skulle presentera sig på *ett* sätt åt gången och skulle då framställa sig mera som (beredande) experter än som (beslutande) beslutsfattare.

Det finns alltså en motsättning mellan innebörden av begreppet *beslutsfattare* och innebörden av *presentationer som utvisar rationalitet* hos beslutsfattare. De som framställer sig som rationella beslutsfattare måste visa att de har uppträtt konsekvent. De kan inte visa att de har frihet att även fatta dåliga beslut; genom att t.ex. utgå från en av flera alternativa redogörelser eller genom att basera sitt beslut på en ofullständig redogörelse. Inte heller kan de genom motsägelsefulla presentationer – *dubbla budskap* – visa att de har frihet att *inte*

välja. De som visar att de har tillämpat modellen för rationellt beslutsfattande presenterar sig därför inte samtidigt som beslutsfattare.

### En ordning är överordnad

Genom modellen för rationellt beslutsfattande beskrivs *hur* beslutsfattare skall bete sig. De skall utifrån sina preferenser kartlägga sina alternativ och fatta det beslut som blir mest gynnsamt för dem.

Att rationella beslutsfattare skall tillämpa modellen för rationellt beslutsfattande är dock inte i sig något uttryck för denna slags rationalitet (Weber 1947/1964, Habermas 1981/1984). De beslutsfattare som väljer att tillämpa modellen överväger inte vad som är mest fördelaktigt för dem, på det sätt de förutsätts göra när de fattar sina beslut. De funderar inte över om de inför ett beslut skall väga olika alternativ mot varandra och jämföra dem med sina preferenser. De som uppträder som rationella beslutsfattare följer en bestämd ordning, som anger hur rationella beslut skall fattas. Rationella beslutsfattare har helt enkelt bestämt sig för att tillämpa denna ordning. (Att det handlar om en ordning som det är mycket svårt att tillämpa är en annan sak, som inte påverkar resonemanget.)

Genom en formell beslutsprocess bestäms framför allt *vilka beslut* som skall fattas, *vem* som skall fatta dem och *när* de skall fattas. Den formella beslutsprocessen består också av en bestämd ordning, men det är en annan ordning än den som definierar hur rationella beslut skall fattas. Det handlar nu om en ordning som anger hur kloka eller rättmätiga beslut skall komma till.

Medan modellen för rationellt beslutsfattande är ägnad att göra beslutsfattares framtid så behaglig som möjligt, har den formella beslutsprocessen tillkommit (och kanske utvecklats under lång tid) som ett resultat av överväganden om vad som är lämpligt i en bestämd situation. De som fattar beslut inom ramen för en formell beslutsprocess funderar över situationens karaktär och vad som passar sig just då (March och Olsen 1989).

En beslutsprocess (som den statliga budgetprocessen) utmärks således av *bestämda tidsplaner*, en *bestämd arbetsfördelning* mellan dem som deltar i ett beslut och *upprepnig*.

Tidsplanerna innebär att det finns förväntningar på att beslut skall fattas vid bestämda tidpunkter, oavsett om tillräckligt med information har hunnit insamlas eller alla relevanta alternativ beaktas. Beslutsfattare, som måste fatta vissa beslut, får nöja sig med att framställa önskemål om bättre förutsättningar för sitt beslutsfattande vid en senare tidpunkt.

En bestämd arbets- och resursfördelning mellan dem som deltar i ett beslut gör det möjligt för beslutsfattare att flytta besvärliga problem. De kan upprätthålla en optimistisk inställning till förutsättningarna att lösa dessa problem, eftersom de inte själva skall ta hand om dem. Beslutsfattarna måste samtidigt acceptera att problem som har flyttats bort tills vidare kvarstår.

Att en beslutsprocess upprepas innebär att bestämda förhållningssätt hos dem som deltar i processen utvecklas och befästs. Motsägelsefullhet som en

gång accepterats kan komma att framstå som okontroversiell. Beslutsfattarna kan hänvisa till sin tidigare inställning till olika frågor och utnyttja sig själva som auktoriteter.

Beslutsprocessens ordning ger därmed beslutsfattare förutsättningar att ignorera – och den gör ett sådant beteende följdriktigt. Beslutsprocessens ordning möjliggör *dubbla budskap*.

En ordning kan förväxlas eller ersättas med en annan

Inte så sällan har mera allmänna beskrivningar av en beslutsprocess uppfattats som uttryck för – eller presentationer av – rationalitet hos beslutsfattarna (för exempel med anknytning till budgetering jfr t.ex. Bergstrand och Olve 1982/1988, Larson och Nilsson 1969/1979, Samuelson 1973). Man har framställt själva arbetsgången som ett uttryck för den rationalitet man har förespråkade.

Forskare som har ansett att organisationer förmår hålla isär olika aktiviteter från varandra har på motsvarande sätt betonat betydelsen av en formell beslutsprocess eller formella redovisningssystem. De har menat att beslutsfattare som kan visa att de tillämpar en bestämd ordning lättare blir accepterade av sin omgivning (jfr t.ex. Jacobsson 1984, 1989, Mellembvik, Monsen och Olson 1988, Meyer och Rowan 1977, Meyer 1992a, 1992b, Olsen 1970).

Genom modellen för rationellt beslutsfattande och genom en formell beslutsprocess beskrivs emellertid två skilda ordningar. Dessa ordningar är utformade på olika sätt och har olika bevekelsegrunder.

Beslutsfattare som fattar beslut inom ramen för en formell beslutsprocess kan inte samtidigt tillämpa modellen för rationellt beslutsfattande. Sådana beslutsfattare kan inte fatta sina beslut vid tidpunkter som de själva bestämmer. De kan inte överlåta sina beslutsbefogenheter till någon annan, även om han är bättre skickad att fatta ett visst beslut. De kan inte heller alltid avstå från att fatta beslut därför att tidpunkten är fel vald eller de saknar nödvändiga upplysningar. En beskrivning av en formell beslutsprocess visar alltså inte att beslutsfattarna tillämpar modellen för rationellt beslutsfattande, utan tvärtom att de *inte* tillämpar denna modell.

De forskare som särskilt har betonat den formella beslutsprocessens betydelse har alltså, vare sig de har beskrivit beslutsprocessen som styrinstrument eller som någonting som skapar legitimitet gentemot omvärlden, menat att *en annan ordning* än den rationella ordningen rättfärdigar beslutsfattarens agerande. Det ligger nära till hands att anta att de har förväxlat den rationella ordningen med en ordning som det är lättare att både tillämpa och beskriva. Men det kan också vara så att de – kanske med hänsyn till de uppenbara svårigheterna för beslutsfattare att tillämpa modellen för rationellt beslutsfattande – beskriver en annan beslutsordning som ersättning för den rationella ordningen.

Att beskrivningar av beslutsprocesser på detta sätt har använts som uttryck för rationalitet kan förklaras av deras lättillgänglighet.

Modellen för rationellt beslutsfattande bygger på en ordning som det kan vara mycket tidskrävande, mycket dyrbart och mycket svårt eller till och med

omöjligt att tillämpa i praktiken. Själva beslutsfattandet blir otydligt, eftersom det inte finns några i förväg uppgjorda planer för hur det skall gå till; vilka som är beslutsfattare i en bestämd situation eller när bestämda beslut skall fattas. Denna ordning gör det också svårt för beslutsfattare att presentera sina beslut.

I förhållande till denna ordning har den formella beslutsprocessen flera fördelar. En formell beslutsprocess gör det lätt för beslutsfattare att presentera sig och sin verksamhet. De som tar emot presentationerna kan lätt identifiera beslutsfattarna. De kan också lätt informera sig om skilda presentationer; dessa kan förväntas vid bestämda tidpunkter och har ofta en i förväg angiven form. Beslut som fattas inom ramen för en formell beslutsprocess blir tydliga, något som också kan bidra till att de lättare accepteras (jfr Olsen 1976).

När en formell beslutsprocess tillämpas kan formalia kring beslutsfattandet beskrivas och diskuteras. En beskrivning av hur beslutsfattandet går till kan därför utgöra en presentation, som visar att beslutsfattandet inte sker på något slarvigt eller slumpmässigt sätt. Om de som tar del av en sådan presentation kan bibringas uppfattningen att beslutsfattarna har betett sig rationellt, kan en beskrivning av själva beslutsprocessen fungera som en presentation som utvisar rationalitet hos beslutsfattare, trots att den återger en annan ordning än den rationella. Även mottagarna av presentationen förväxlar då två ordningar med varandra, eller också accepterar de att modellen för rationellt beslutsfattande ersätts av en annan, mera påtaglig ordning.

Beslutsfattare som av något skäl – kanske för att de befinner sig i den weberska järnburen av föreställningar – måste visa intresse för rationalitet kan alltså använda beskrivningar av hur de kommer att fatta beslut som uttryck för rationalitet.

Beskrivningar av den formella beslutsordningen utnyttjades också när den nya budgetprocessen introducerades. Den nya arbetsgång som då presenterades utgjorde det mest påtagliga tecknet på att budgetarbetet verkligen skulle förändras. Varken riksdagen eller regeringen uppmärksammade något motsatsförhållande mellan denna nya ordning för budgetarbetet och intentionerna bakom den nya budgetprocessen, som innebar att budgetarbetet skulle bedrivas på ett mera rationellt sätt än tidigare. Den nya budgetprocessen utgör därmed ett exempel på att den rationella ordningen kan förväxlas med – eller ersättas av – en formell beslutsprocess (med i det här fallet en mycket noggrant reglerad arbetsgång). Ökad rationalitet i budgetarbetet skulle åstadkommas med hjälp av en ordning som saknade betydelse för – eller till och med kunde motverka – den redovisade ambitionen. Det är ytterligare ett exempel på att beslutsfattarna genom den nya budgetprocessen presenterade sig på ett motsägelserfullt sätt.

Ovan har jag hävdad att riksdagen och regeringen, när ett förslag till ny budgetprocess förelåg, saknade argument för att säga nej. För att säga nej hade de tvingats beskriva budgetprocessen på något annat sätt än i termer av effektivitet, styrning, resultat och långsiktighet. De hade tvingats göra avsteg från äldre beskrivningar av budgetprocessen, även sådana som de själva hade utformat. Här har jag hävdad att beslutsfattare som verkar i en formell beslutsprocess inte kan tillämpa modellen för rationellt beslutsfattande.

Beslutsfattare som *måste* visa att de accepterar propåer om ökad rationalitet, men inte *kan* visa att denna rationalitet praktiseras befinner sig i en prekär situation. För att bemästra den måste de presentera *dubbla budskap*.

## Not

Underlaget för denna artikel är hämtat från min avhandling *Dubbla budskap Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*, Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen 1995.

## Referenser

- Asplund, J, 1992. *Storstäderna och det forntida livet*, Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Berger, P – Luckmann, T, 1966. *The Social Construction of Reality, A Treatise in the Sociology of Knowledge*, London: Penguin Books
- Bergstrand, J – Olve, N-G, 1982/1988. *Syr bättre med budget*, Stockholm: Liber
- Brunsson, K – Sonnerby, C – Wittenmark, L, 1990. *Beslutsmaskinen – en bok om regeringkansliet*, Lund: Studentlitteratur
- Brunsson, N, 1989. *The Organization of Hypocrisy, Talk, decisions and actions in organizations*, Chichester: John Wiley & Sons
- Czarniawska-Joerges, B, 1993. *The Three-Dimensional Organization, A Constructionist View*, Lund: Studentlitteratur
- Douglas, M, 1986. *How Institutions Think*, Syracuse, New York: Syracuse University Press
- Ellul, J, 1964. *The Technological Society*, New York: Vintage Books
- Feldman, M – March, J G, 1981. "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, 26, s. 171–186
- Feldt, K-O, 1991. *Alla dessa dagar... I regering-en 1982–1990*, Stockholm: Norstedts
- Forester, J, 1989. *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press
- Gustafsson, C, 1988. *Om företag, moral och handling*, Lund: Studentlitteratur
- Gustafsson, C, 1994. *Produktion av allvar, Om det ekonomiska förnufts metafysik*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- Habermas, J, 1981/1984. *The Theory of Communicative Action, Volume 1, Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press
- Jacobsson, B, 1984. *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur
- Jacobsson, B, 1989. *Konsten att reagera, Intressen, institutioner och näringspolitik*, Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Kaplan, R S, 1984. "The Evolution of Management Accounting", *The Accounting Review*, Vol. LIX, No. 3, s. 390–418
- Larson, O – Nilsson, S-Å, 1969/1979. *Budgetering*, Lund: Liber Läromedel
- March, J G, 1976. "The Technology of Foolishness", i March, J G och Olsen, J P, red., *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget
- March, J G – Olsen, J P, 1989. *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press
- March, J G – Sevón, G, 1984. "Gossip, Information and Decision-Making", i *Advances in Information Processing in Organizations*, Vol. I, s. 95–107
- Marcuse, H, 1964/1986. *One-Dimensional Man, Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, London: Ark Paperbacks
- Mellemvik, F – Monsen, N – Olson, O, 1988. "Functions of Accounting – A Discussion", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 4, No. 3/4, s. 101–119
- Meyer, J W, 1992a. "Innovation and Knowledge Use in American Public Education" i Meyer, J W och Scott, W R, *Organizational Environments, Ritual and Rationality*, Newbury Park: Sage Publications
- Meyer, J W, 1992b. "Conclusion: Institutionalization and the Rationality of Formal Organi-



- zational Structure" i Meyer, J W och Scott, W R, *Organizational Environments, Ritual and Rationality*, Newbury Park: Sage Publications
- Meyer, J W – Rowan, B, 1977. "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, s. 340–363
- Morgan, G, 1986. *Images of Organization*, Beverly Hills: Sage Publications
- Olsen, J P, 1970. "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?" *Scandinavian Political Studies*, 5/1970, s. 85–118
- Olsen, J P, 1976. "Choice in an Organized Anarchy", i March, J G och Olsen, J P, red., *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget
- Parsons, T, 1947/1964. "Introduction", i Max Weber *Social and Economic Organization*, New York: The Free Press
- Pihlgren, G – Svensson, A, 1989. *Målstyrning – 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Kristianstad: Liber
- Ramirez, J, 1994. *Pólis: Det politiska förnuftet*, avhandlingsseminarium den 29 november 1994, Nordplan
- Ramirez, J, 1995. *Skapande mening, En begreppsgenealogisk undersökning av rationalitet, vetenskap och planering*, Nordplans avhandlingsserie 13:2
- Riksdagens revisorer, 1982. *Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen*, rapport 1981/82:5
- Riksdagens revisorer, 1991. *Resultatorienterat budgetarbete*, rapport 1991/92:2
- Riksdagsutredningen, 1993. *Reformera riksdagsarbetet! Betänkande juni 1993*, Stockholm: Riksdagen
- Riksrevisionsverket, 1991. *Är honnörordet ett verktyg? – effektivitet i förändringsarbete*, Stockholm
- Riksrevisionsverket, 1993. *Årsbok 1992*, Stockholm
- Ritzer, G, 1993. *The McDonaldization of Society*, Thousand Oaks: Pine Forge Press
- Samuelson, L, 1973. *Effektiv budgetering – en analys av beslut om budgeteringens utformning*, Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges Mekanförbund
- Simon, H A, 1957/1965. *Administrative Behavior, A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: The Free Press
- Smircich, L, 1985. "Is the Concept of Culture a Paradigm for Understanding Organizations and Ourselves?" i Frost m.fl., *Organizational Culture*, Beverly Hills: Sage Publication
- SOU 1979:61. *Förnyelse genom omprövning, huvudbetänkande av Förvaltningsutredningen*
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, huvudbetänkande från Verksledningskommittén*
- SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor, betänkande av Folkstyrelsekommittén*
- Statskontoret, 1990. *När riksdag och regering ska styra med resultat*, 1990:21
- Weber, M, 1904-5/1989. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, London: Unwin Paperbacks
- Weber, M, 1918-19/1983. *Ekonomi och samhälle, Förståelsesociologins grunder 1*, Lund: Argos
- Weber, M, 1947/1964. *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press
- Weick, K E, 1969/1979. *The Social Psychology of Organizing*, New York: Random House Inc.
- Zucker, L, 1977. "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence" *American Sociological Review*, Vol. 42 (October), s. 726–743

## Riksdagstryck

### Propositioner

- 1979/80:150 *Kompletteringspropositionen 1980*
- 1987/88:150 *Kompletteringspropositionen 1988*
- 1990/91:100 *Budgetpropositionen 1991*
- 1990/91:150 *Kompletteringspropositionen 1991*
- 1991/92:100 *Budgetpropositionen 1992*
- 1991/92:150 *Kompletteringspropositionen 1992*
- 1992/93:100 *Budgetpropositionen 1993*

### Skrivelser

- 1984/85:202 *Den offentliga sektorns förnyelse*
- 1990/91:50 *Om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna*

*Utskottsbetänkanden**Konstitutionsutskottet:*

1988/89:KU7 *Normgivning m.m. (prop. 1987/88:100 bil. 2)*

1988/89:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

1989/90:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

1989/90:KU36 *Riksdagens arbetsformer*

1990/91:KU7 *Normgivning m.m. (prop. 1989/90:100 bil. 2 delvis)*

1990/91:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

1993/94:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

*Finansutskottet:*

FiU 1987/88:30 *De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetreg-*

*leringen m.m. (prop. 1987/88:150 bil. 1, 3 och prop. 1987/88:100 bil 9)*

1991/92:FiU30 *Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150 del 1 och 1991/92:100)*

1991/92:FiU34 *Statsbudgetens utgifter för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150 bil 1:1)*

*Socialförsäkringsutskottet:*

1993/94:StU4y *Konsekvensanalyser*

*Trafikutskottet:*

1990/91:TU2y *Förekomsten och utformningen av konsekvensanalyser i propositioner avlämnade under 1990*

*Bostadsutskottet:*

BoU 1986/87:7 *Vissa bostadspolitiska frågor (prop. 1986/87:48 delvis)*