

Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning

Sverige är sedan 1950-talet som stat medlem av International Institute of Administrative Sciences, med direktion i Bryssel. Dessutom finns en svensk förening, bildad av Nils Herlitz m. fl., Svenska sektionen av institutet, vilken på grund av omständigheterna kommit att till väsentlig del svara för vårt lands förbindelser med organisationen.

Institutet, där ett 50-tal stater är representerade, arbetar dels med förvaltningsfrågor i allmän bemärkelse – organisation, arbetsmetoder, personalvård etc., dels också med förvaltningsämnen av mera juridisk natur – rättssäkerhet, klagorätt, judiciell kontroll, ombudsmanfunktioner etc. Man samlas till världskongresser vart tredje år (senast i Madrid 1980, nästa gång i Västberlin sept. 1983) med en mindre rundabordskonferens året före världskongressen (i år i Tokyo i sept.) En tidskrift, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, utges med fyra nummer per år – väsentligen franskspråkig men med betydande inlägg även på engelska och spanska.

Mellan kongresserna verkar – utom centralkontoret i Bryssel – fem s. k. permanenta kommittéer, en för förvaltningsrätt och förvaltningskunskap (ordf. prof. Massinio Severo Giannini, Rom), en för förvaltningsfrågor i allmänhet, en för personalfrågor, en för "planification et prospective" samt en för offentliga industri- och affärsförslag. Dessutom hör till institutet en "International Association of Schools and Institutes of Administration" med regelmässigt anglosaxisk ledning (prof. Donald Stone, Pittsburgh). Under överinseende av dessa kommittéer m. m. och institutets direktör bedrivs ett otal större och mindre forsknings- och utredningsprojekt, där Sverige i betydande utsträckning aktivt medverkat. Direktörstjänsten har i praktiken kommit att innehas av belgare eller fransmän, f. n. av prof. Michael Lesage, fransk juristprofessor från Paris.

Trots att svenska förvaltningsintresserade under 1960- och 1970-talen i stort antal bevisat institutets konferenser och eljest deltagit i kommittéer och utredningar, har Sverige först i år kommit att stå som värd för något institutets möte. Det gäller "Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning", där sedan 1976 i institutets regi en undersökning bedrivits först under ledning av dansken prof. Bent Christensen och sedan under ordförandeskap av prof. i kommunalrätt vid Helsingfors universitet Tore Modeen. Rapporter från nio västeuropeiska länder (Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Österrike) framlades och dryftades vid ett möte i Regeringsrättens lokaler i Stockholm den 11–14 mars 1982.

Bakgrunden till projektet och Stockholms-mötet är det förhållande, att i länder med blandekonomi som Sverige och de övriga rapportörsstaterna den offentliga verksamheten under det sista halvsekle utsträckt att omfatta vidsträckt områden av samhällslivet, vilka förut väsentligen tillhörde den privata sektorn (företag eller enskilda medborgare). Handel och industri, banker och försäkringsbolag ger goda exempel på denna utveckling. Därutöver har staten lagt sig ombord med människornas bekymmer och svårigheter i större omfattning än tidigare – i form av åldringsvård, barnavård och i allmänhet social biståndsverksamhet. Transportsektorn ger också många exempel på vidsträckt offentliga initiativ. Tydligt är, att denna ökning i statens och kommunernas aktivitet måste innebära, att man fordrar mer – ej minst kvalitativt – av de tjänstemän som har hand om vidgade uppgifterna. I högre grad än förr måste man av vederbörande kräva, att de har ekonomiska och sociala kunskaper, ja även tekniska och vetenskapliga insikter. Det är tydligt, att åtminstone i en del europeiska länder, där juristerna förut helt dominerade inom ministerier och andra centralorgan, dessa tvingats att i större eller mindre utsträckning vika för personer med ekonomisk eller teknisk utbildning.

De länder, varifrån rapporter begärts, är, som av det föregående framgår, en grupp västeuropeiska stater av blandekonomityp – större och mindre – och med någorlunda likartade administrativa förhållanden. Rapportörerna är i allmänhet akademiska lärare i facket, i några fall (Nederländerna, Frankrike, Finland) högre statstjänare. I rapporterna lämnas en översiktlig redogörelse för den offentliga förvaltningens allmänna uppbyggnad i vederbörande stat jämte (ofta detaljerade) upplysningar om de viktigare chefsposterna. Därjämte besvaras särskilt ett antal frågor, som projektledaren uppställt, såsom t. ex. rörande den universitetsutbildning som de högsta posternas innehavare i allmänhet har och huruvida det i nämnvärd utsträckning förekommer, att man till posterna utnämner personer utan universitetsutbildning (t. ex. personer från arbetarorganisationerna eller helt enkelt från det politiska livet). Vidare behandlas frågan om man i regel kommer till chefsposterna efter längre tjänst i ministerierna, ev. i just det ministerium varom fråga är. Om varaktigheten av tjänstgöringen på chefsposten handlar punkten, om det är vanligt att vederbörande (speciellt de högsta befattningshavarna i ministerierna) kvarstår till pensionsåldern eller ev. vid högre medelålder, 50–55 år, överförs till en lugnare sysselsättning (provinsguvernör, domare i förvaltningsdomstolar etc.). Ett i Sverige aktuellt spörsmål är, i vad mån man för högre tjänster tager i anspråk personer från näringslivet, liksom huruvida allmändugliga högre statsfunktionärer lockas över till ("inköps av") näringslivet med dess högre löner.

Rapporterna dryftades efter korta inledningsanföranden av vederbörande skribent vid ganska fria diskussioner (språk engelska eller franska) där även svenska experter livligt deltog (Lennart Aspegren, Torsten Bjerkén, Leif Lewin, Gustaf Petrén, Jacob Sundberg m. fl.). Ej minst givande var den överläggning på Skytteanum i Uppsala med inledning av dansken Christensen, där ett antal av institutionens doktorander gjorde intresserade inlägg. Det är sannolikt, att rapporterna jämte en översikt av diskussionen kommer att utgivas i tryck i Brysselinstitutets skriftserie. Då denna publikation måhända blir anmäld i tidskriften, bör det inte nu komma i fråga att närmare behandla rapporternas innehåll och de slutsatser, vartill desamma ger anledning. Några uppgifter av aktuellt intresse må emellertid påpekas redan i denna översikt.

Juristdominansen bland chefspersonerna är tydligen alltför stark i många länder och belyses bl. a. i prof. Heinrich Siedentopfs (Verwaltungshochschule Speyer) instruktiva redogörelse för Västtyskland. Sverige är icke ensamt i fråga om seden att till administrativa chefsposter överföra allmändugliga människor från domstolarna: detta framgår av den franska rapporten (Serge Salon, sous-directeur i presidentens kansli) med dess uppgifter om antalet från förvaltningsdomstolarna – Conseil d'Etat och Cour des Comptes – till högre tjänster i ministerier, direktioner och statsföretag "detachés" jurister. Särskilda förvaltningshögskolor – för utbildning av högre tjänstemän – förekommer på flera håll, men den klart elitrekryterade franska, Ecole Nationale de l'Administration (ENA), står uppenbarligen på högre nivå än de övriga; bland dess f. d. elever hämtade Giscard d'Estaing och hämtar Mitterand många av sina bästa medhjälpare. Tämmligen juristfritt är det i Englands högre byråkrati (enligt N. T. Scott, Nottingham univ.); i kommunerna tycks dock den ledande befattningshavaren mycket ofta vara jurist. Den politiska rekryteringen, alltså tendensen att på de högre posterna placera politiker (som belöning eller för att i politiskt aktuella funktioner vara säkra på att ha rättroget folk) är icke ovanlig i de behandlade länderna, i åtminstone två av dem – Belgien och Finland – ännu mera utvecklad än i Sverige.

Vad angår vårt land är det en tillfredsställelse att i den svenska rapporten se en, visserligen svag, reservation mot den i både juridiska och statsvetenskapliga framställningar förekommande benägenheten att alltid betrakta statssekreterarna som "politiska" befattningshavare. Under Palmeregeringen (före 1976) och i de olika borgerliga regeringarna därefter har väl *flertalet* (ingalunda alla!) statssekreterare utsetts med beaktande av

vederbörandes politiska samhörighet med ministern, men under decennierna före Palme rekryterades otvivelaktigt de flesta statssekreterarna med hänsyn till till anseende för allmänduglighet och administrativ erfarenhet – utan att man begärde samhörighet med departementschefens parti.¹

Vad angår fenomenet att näringslivet från statssidan "köper in" högklassiga chefspersoner – för att använda deras sakkunskap på företagens eller näringsorganisationernas topposter – kan som en mänsklig kuriositet omnämnas det engelska beskedet, att detta var mindre vanligt i Storbritannien bl. a. av det skäl att vederbörande kunde räkna med att i slutet av sin bana bli nobiliserad (Sir Franklin Scott och Lady Scott i. st. för Mr och Mrs S!) och av det skälet stod emot frestelsen att tidigare övergå i enskild tjänst. Mycket nedslående är den bild som ges av Italiens förvaltning (prof. Berti, Milano); till det mindre goda läget där har säkert bidragit bristen på administrativ tradition; den italienska riksadministrationen har ju i stort sett tillskapats först efter riksenheten för drygt 100 år sedan.

Den förutnämnde dansken Christensen brukar som en särskild fördel med Brysselinstitutets möten och arbetsgrupper nämna att där i allmänhet praktiker, alltså administratörer, och teoretiker, universitetslärare och forskare, arbetar tillsammans och alltså ömsesidigt kan vinna nyttiga kontakter. För Sveriges del föreligger emellertid den bristen att förvaltningsintresserade statsvetare blott i ringa utsträckning låtit locka sig att medverka (Gunnar Heckscher under 1950-talet, sedan sporadiska insatser av Ulf Christoffersson (rekryteringsämnet svenske rapportör), Lennart Lundquist (Lund-Köpenhamn) och Daniel Tarschys); stats- och förvaltningsrättare har däremot varit flera, utom Herlitz bl. a. Hilding Eek, Gustaf Petrén, Torsten Bjerkén).

Ett gott tillfälle att utan alltför kostsamma resor bekanta sig med institutet och dess aktiva medlemmar erbjuder sig nästa höst vid världskongressen i Västberlin 19–23 sept., där de väsentliga överläggningsämnena är 1) offentliga affärsföretag som led i statlig politik (generalrapportör prof. Saravia, Argentina, svensk rapportör dir. Per Sköld) och 2) administrationen av stora stadsområden (generalrapportör prof. Wagener, Speyer, svensk rapportör statssekr. Elisabeth Palm, kommundepartementet). Nödiga upplysningar om institutet och kongressen kan lättast erhållas hos den svenska sektionen (ordf. regeringsrådet Ingemar Lidbeck), där sekreteraren fil. kand. Björn Edsta, Sveriges Köpmannaförbund, Kungsgatan 19, 105 61 Stockholm, lämnar besked.

¹ Se härom Svensk Tidsskrift 1982 s. 134.