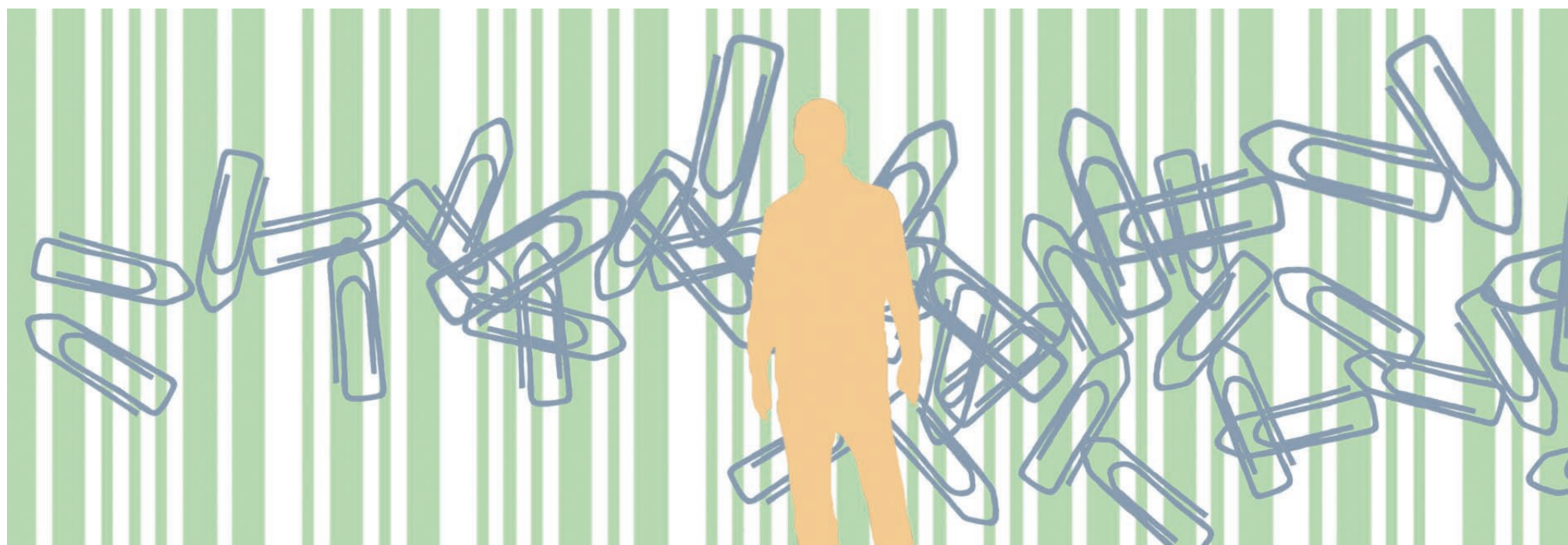


Inblick

Byråkrati, marknad och profession – ett nytt socialt kontrakt



Tre olika typer av organisationer – byråkratin, marknaden och professionerna – krockar och skapar ett splitterfyllt ingenmansland där ingen kan fullfölja sina syften. Men de är här för att stanna. Ett nytt socialt kontrakt mellan dessa är nödvändigt, anser professor **Paul Lillrank**.

Byråkrati, marknad och profession är rationaliteter, mentala och normativa konstruktioner som används för att beskriva, skapa och styra. De är idealtyper och förekommer sällan i ren form. En person kan agera som byråkrat, specialist och marknadsaktör vid olika tillfällen. Organisationer kan i varierande grad domineras av någon rationalitet. Byråkratiska regler kan bändas och tolkas för att uppnå önskade effekter.

Företag har interna byråkratier med en tendens att utveckla alltmer detaljerade styrsystem alltid när marknadstrycket lättar. Professionerna degenererar lätt till legosoldater i statens eller marknadens tjänst. Alla har en tendens att växa genom att parasitera på de andra. Byråkrati kan expandera genom att konstruera regler och kontroller utan rim och reson. I jakten efter omedelbara resultat kan marknadsaktörer bli blinda för allt annat. Professionerna kan degenerera till navelskådande sekter.

Historiska krockar

I och med industrialismen och den växande marknadsekonomins effektivitetskrav försvagades eller utplånades hantverkarnas professionella organisationer. Professionerna har dock levt vidare inom de högre värven, medicin, juridik, vetenskap och konst. De allierade sig med staten, som erbjöd utbildningssystem, infrastruktur, finansiering och legitimitet.

Läkarna och professorerna tilläts en betydande autonomi att förverkliga sina kall under de vetenskapliga samfundens normativa kontroll. Staten garanterade goda inkomster och hög status, men lade sig inte i detaljer och krävde inte mätbara resultat. Men detta sociala kontrakt har förlorat sin självklarhet då den offentliga sektorn har tagit på sig allt fler och större uppgifter.

Den offentliga byråkratin är konstruerad enligt syftet att hantera makt och

mer eller mindre öppet tvång. Nyttotagaren är inte främst den som drabbas, utan hela samhället. När polisen stoppar en fortkörare och ger böter, är bilisten inte polisens kund, utan ett objekt för administrativ maktutövning. Nyttotagare är trafikanterna, vilka kollektivt tjänar på att regler finns och efterföljs.

Men med de ökande volymerna har professionerna tappat kontrollen över efterfrågan, rekryteringen och normbildandet. En läkare eller polis i glesbygden kan

ras med professionernas klanstruktur och därav följande ständiga revirstrider. Byråkratin förstärktes och började kräva tydliga procedurer med lite hänsyn till professionernas särdrag. Organisationerna byråkratiserades och professionerna proletariserades.

Alla blev kunder

Medan den byråkratiska styrningen av komplexa verksamheter visade sig alltmer otymplig har offentliga tjänsteproducenter sökt modeller från det marknadsstyrda näringslivet. *New Public Management* (NPM)-skolan uppstod i Storbritannien med en strävan att införa kvasi-marknader inom den offentliga sektorn.

I stället för patienter eller elever talar man om kunder. Examina, studiepoäng, patientbesök och kirurgiska ingrepp räknas och jämförs med produktionsnormer. Fakulteten förhandlar med rektor om resultat och resurser som om de vore divisioner i ett företag eller parter på en arbetsmarknad. Men eftersom det inte är frågan om verkliga marknader med betalande kunder och fri prisbildning, blir det hela endast en löjeväckande exercis i socialistisk planekonomi med inflaterade resultat, ransonering, köer, och kronisk resursbrist som följd.

Många vill tolka detta som en nyliberal konspiration. Andra längtar tillbaka till den gamla goda tiden, då resurser tilldelades utan kontroll och var och en fick utträta sitt värv som den behagade. Den

.....

”Att ösa mer pengar över en förvirrad verksamhet skapar endast mer förvirring.”

.....

främja jämlikhet och rättvisa. Den lämpar sig illa till att producera tjänster, vilka kräver professionell kompetens, lyhördhet för konsumenternas krav, och anpassning till marknader som belönar och bestraffar enligt åstadkommen nytta.

Professionerna tappade kontrollen

En tjänsteprodukt är till för en kund som frivilligt efterfrågar och konsumerar nyttan. Administrativa åtgärder bygger på

väl ta hänsyn till individuella behov och omständigheter och därmed agera som en profession. Men med volymerna ökar anonymiteten. Allmänna regler måste upprättas och följas, allt annat medför risk för korruption. Politiskt bestämda och byråkratiskt administrerade subjektiva rättigheter har kört över professionella bedömanden om behörighet och behov.

Stora organisationer med ett växande antal specialiteter kunde inte längre sty-

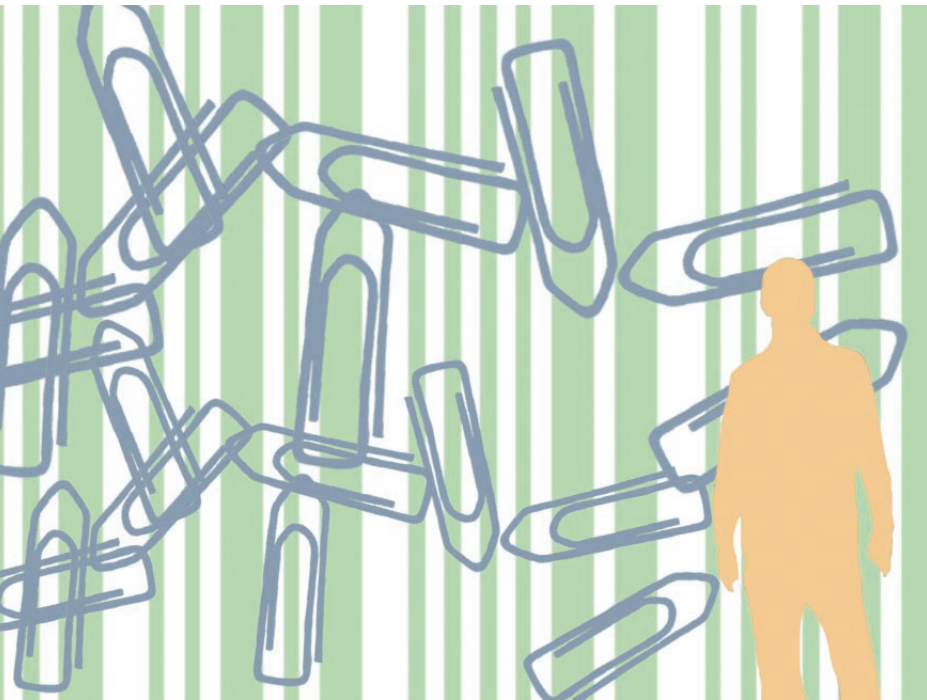
TRE BEGREPP – MÅNGA MISSFÖRSTÅND

Byråkratin, marknaden och professionerna utgör tre idealtyper av organisationsarkitektur, dessa krockar ofta på ett förvirrande sätt. Professor **Paul Lillrank** reder ut begreppen.

BYRÅKRATI

MARKNADEN

PROFESSIONERA



enklare förklaringen bygger på volymtillväxt och specialisering. Tre fundamentalt olika organisationsarkitekturer, byråkrati, marknad och profession krockar och skapar ett splitterfyllt ingenmansland där ingen av de tre kan fullfölja sina syften.

Nya tider – nya nätverk

Den gamla goda tiden återvände inte med mer resurser. Att ösa mer pengar över en förvirrad verksamhet skapar endast mer förvirring. En ny arbetsfördelning kräver att tidigare monolitiska verksamhetsområden som den högre utbildningen och sjukvården delas upp i segment enligt organisatorisk rationalitet. Sjukvården är inte lik en internt homogen industribransch med en marknad, en produkt och en teknologi. Snarare är den ett kluster eller nätverk av olika verksamheter.

Inom industrin består skogssektorn av ett antal olika aktiviteter som samlas kring träfibers väg från plantan till tryckmaskinen: skogsvård, virkeshantering, cellulosa- och pappersbruk, kemikalier, maskintillverkning, styrsystem och tekniska konsulter. Nätverket har ingen centralbyråkrati. Olika komplementära aktörer köper och säljer av varandra enligt marknadsmekanismen, anlitar professionell kompetens och organiserar sina interna byråkratier i ett smidigt samspelande nätverk.

Sjukvården kunde också fungera som ett nätverk. Primärsjukvården hanterar de stora volymerna, cirka tjugo miljoner patientbesök per år. Över nittio procent

av dessa kräver relativt enkla åtgärder till en blygsam kostnad. Att besöka en läkare för en förkylning eller en bruten handled borde inte vara svårare än att handla i en butik. Primärsjukvården kunde väl vara en marknadsstyrd verksamhet, liksom olika stödprocesser. Specialsjukvården däremot kräver professionella bedömanden. Akutvård och räddningstjänst kan ses som en del av samhällets infrastruktur och lämpar sig därför bäst för byråkratisk styrning. Förebyggande och uppsökande verksamhet sker ofta mot patienternas egen vilja och bör därför struktureras som myndighetsutövande.

Universitetet som profession

Universitetet kan också segmenteras i verksamhetsområden med olika rationaliteter. Undervisningen är en regelstyrd, normbaserad verksamhet. På grund av den långa tiden från valet av studieplats till tillträde på arbetsmarknaden kan inte antalet platser per område lämpligen överlåtas till marknaden. Byråkraterna torde ha bättre kontroll över kommande behov än abiturienterna. Utbildningens struktur och volym är därmed lämpad för byråkratisk styrning. Däremot är det professionerna som skapar ny kunskap och förmedlar den i sin undervisning. Professionerna kan konkurrera fritt om de bästa studenterna och fakulteterna om de bästa lärarna.

Grundforskningen drivs av den vetenskapliga nyfikenheten och utgör pro-

Byråkrati är en organisationsarkitektur som syftar till ordning och reda genom synliga regler för hur administrativ makt utövas. Byråkrati är för administrationen vad standardisering är för industrin. Ärenden utförs alltid enligt en förbestämd mall. Standardiseringsrörelsen fick fart i USA efter den stora branden i Baltimore 1904. De lokala brandkårerna stod hjälplösa i förvirringen eftersom vattenposterna i olika stadsdelar hade olika munstycken. Fördelarna av standardiserad utrustning och befälsordning blev uppenbara.

Byråkratin är till för att verkställa politiskt fattade beslut. Den har ingen egen vilja och ingen annan mission än att garantera rättvisa, jämlikhet och förutsägbarhet genom synliga administrativa procedurer som är lika för alla. Alla arbetsuppgifter, rättigheter, skyldigheter och ansvarsområden definieras exakt. Ledarskap, beslutsvägar och rangordning bestäms av regler och ordnas som formella hierarkier. Allt dokumenteras och arkiveras. Tjänstemän tillsätts och avancerar på formella meriter och har reguljär lön för tjänst.

Som organisationsarkitektur är marknaden byråkratin teoretiska motpol. Där byråkratin fokuserar på de rätta procedurerna ägnar sig marknaden åt de bästa resultaten. Dess grundelement är frivilliga transaktioner mellan köpare och säljare. Det finns inte något "rätt pris", endast det som parterna kan komma överens om. Producenterna producerar vad kunderna är villiga att köpa, kunderna bedömer varornas subjektiva värde och fattar sina beslut därefter. På marknaden uppstår en organisk ordning, medan byråkratin är en konstruerad ordning. Byråkrati handlar främst om hur ärenden uträttas, marknaden om vad som bör uppnås.

Den tredje organisationsarkitekturen är specialisternas professionella organisation, som är organiserad kring kunskap och kompetens. Före industrialismen var merparten av produktionen organiserad genom skråväsendet. De styrdes av sociala normer som reglerade vem som fick producera vad med vilka metoder. Nya medlemmar accepterades endast efter en lång utbildnings- och socialiseringsprocess med strikt prövning. Status bestämdes av senioritet.

Professionella samfund är ofta som klaner med starka personliga relationer och sociala skyldigheter och rättigheter. Universitet, sjukhus och reklambyråer är arenor där olika professioner samlas omkring ett gemensamt varumärke och en gemensam infrastruktur som sköts av en byråkrati. Specialisternas lojalitet och karriärsträvanden riktas dock främst emot det professionella samfundet. Professionerna kan ta hänsyn till särskilda situationer på ett sätt som undgår byråkratin. De kan också agera utifrån ett längre tidsperspektiv än marknaden.

professionens renaste form. Varken nyttsökande eller byråkratisk reglering bör förekomma. Grundforskningen är riskfylld och sträcker sig över okända tidsperspektiv. Därför kan den inte ses som en investering med kalkylerbar avkastning. Och därför kan varken marknaden eller professionerna bestämma om hur mycket och vilken typ av grundforskning som bör förekomma. Resursfördelningen bör hanteras av en akademisk byråkrati som bestämmer volymerna, och därefter lämnas professionen i fred.

Byråkratin egna kvasi-marknad

Ett komplicerat samhälle har också behov av ny kunskap med kortare tidsspann och tydligare resultat. En betydande del av forskningen är beställningsarbeten för att lösa known unknowns, typ energisnål teknik och effektiva logistiksystem. Eftersom de akademiska professionerna inte alltid varit särskilt lyhörda för dylika behov har byråkratin skapat en kvasi-marknad för applicerad forskning. TEKES och Finlands Akademi definierar de angelägna kunskapsbehoven, inrättar forskningsprogram och begär offerter av individer och institut.

Denna kombination av marknad och byråkrati har orsakat mycket missnöje inom forskarsamfundet, särskilt då ansöknings- och rapporteringsprocedurerna är byråkratiskt krångliga. Byråkraterna litar inte på professionernas och universitetens förmåga att styra sig själva till det all-

männa bästa. Universiteten har alltför ofta låtit sig toppstyras av regionalpolitiska särintressen och megalomana tillväxtmål. Ett större och mer praktiskt problem är att universiteten har haft svårigheter att anpassa sina organisationer för att hantera marknadsstyrd forskning. Att organisera sig som en profession när man egentligen är en marknadsaktör orsakar problem.

Byråkrati, marknad och professioner är här för att stanna. Alla har sina uppgifter. Marknaden tyglar byråkratin. Om pengar kan fås endast för resultat, tvingas byråkratin att avstå från onyttiga regler. Byråkratin tyglar professionernas närsynthet och självupptagenhet. Professionerna kan upplysa marknaden och åstadkomma förunderliga bragder. Ett nytt socialt kontrakt mellan dessa tre är angeläget.



Paul Lillrank

Skribenten är professor i kvalitetsstyrning och tjänsteproduktion. Han har åtta års erfarenhet av byråkrati som föreståndare för Produktionsökonomiska avdelningen vid Tekniska högskolan.