

## Granskningsamhällets oförmåga att utvärdera tjänsteleveranssystem gör livet svårare att leva

av Bengt-Åke Wennberg



Ett förbisett förhållande i nationalekonomin är att Sveriges välstånd har byggts på kostnadseffektiva och billiga tjänsteleveranssystem. Vi har haft goda transporter till lands, till sjöss och i luften, vi har haft billig och god energiförsörjning, vi har haft en effektiv forskning och läkemedelsindustri och därmed en god sjukvård, vi har haft ett effektivt skol- och utbildningssystem, vi har haft ett effektivt banksystem, vi har haft goda trygghetssystem etc. Dessa system får sitt värde för oss alla genom den kompetens och det engagemang som finns hos de som arbetar i och skapar dem. Det vill säga de personer vi, jag och Monica Hane, kallar "de professionella aktörerna".

Jag skriver "har haft" eftersom förekomsten av goda tjänsteleveranssystem inte längre är en självklarhet. Flera företrädare för de professionella organisationer som organiserar yrkesmännen inom dessa system har vittnat om att de ekonomiska modellerna kidnappat deras yrken och blockerat deras yrkesstolthet. Ett av många symptom på

denna malplacerade styrning är New Public Management (NPM) men det finns många, många fler.

Problemet med NPM och andra liknande ledningsfilosofier är att de bygger på resonemang som utgår från tanken att det är varor, konsumtion, produkter och produktionsformerna, som är de välfärdsskapande faktorerna. Detta analyschema har gjort att tjänsteleveranssystemen sedan tjugo år tillbaka uppfattats som olönsamma, kostsamma och belastande för samhällsekonomin. Man har därför i ett missriktat nit att få ökad lönsamhet och bättre välstånd gjort olämpliga och klåfingriga ingrepp som försvagat dem.

Detta är ett stort politiskt missgrepp som fått stora konsekvenser för vårt välstånd. Men ingen enskild politiker eller politiskt parti kan anklagas. Försvagningen har skett utan att någon märkt det. Den har skett med alla medborgares, partiers och politikernas goda minne. Den har skett inom ramen för vår demokratiska författning och vår regeringsform. Den har stötts av alla nationalekonomiska experter. Ingen har kunnat eller velat protestera. Därför kan man säga att också det politiska tjänsteleveranssystemet – vår demokrati – har blivit ineffektivt och förlorat sitt gamla värde. Den politiska granskningen – utvärderingen – har blivit perverterad.

Karl Marx var angelägen om att man skulle förstå den inneboende dynamiken i hans teori om samhällsförändringar. I ett föredrag på psykoanalytiska föreningen i Göteborg konstaterade Sven-Erik Liedman att Marx beskrev denna dynamik med ett tyskt ord "Aufhebung". Ordet betyder "upphävande". Det har en dubbel betydelse, nämligen att gamla tankesystem måste upphöra och de nya lyftas fram. Detta är grunddragen också i denna blogg. Vi måste upphäva produktionstänkandet och framhäva tjänstetänkandet.

Ett allvarligt hot mot vårt välstånd är alltså att allmänhet, massmedia och andra granskare bygger sin granskning av makten utifrån olämpliga utgångspunkter. Dessa granskningar förstärker det gamla och missar det nya. Jag skall med hjälp av historien om Försvarsmakten illustrera detta.

En kraftfull och effektiv Försvarsmakt – ett typiskt tjänsteleveranssystem – byggt på en högtstående försvarsindustri har under långa tider varit garanten för Sveriges oberoende. Förekomsten av detta system har gjort att vi kunnat hävda betydelsen av den frihandel vi är beroende av. Den har gjort det möjligt för oss att protestera och skydda oss mot korruption i omvärlden och därmed också påtryckningar

från diverse diktatoriska makthavare. Vi har kunnat betyda något för världssamfundets utveckling.

Försvarsmakten har således varken varit till för att faktiskt försvara oss eller att hota någon. Den skall helst inte användas. Dess roll har varit att injaga respekt och demonstrera vårt oberoende. Detta har under lång tid varit själva kärnan i neutralitetspolitiken. Det har varit en politik som haft gediget stöd hos befolkningen och hos alla politiska partier.

Försvarsmakten anpassade sig under lång tid till det som i militära kretsar gick under beteckningen "det industriella kriget". Det industriella kriget byggde på erfarenheter från första och andra världskriget. I denna föreställning om kriget ingick exempelvis betydelsen av ett värnpliktsförsvar etc.

Plötsligt visade sig emellertid föreställningen om det industriella kriget vara förlegad. Den uppbyggnad av Försvarsmakten som fanns blev då alltför kostsam och ineffektiv. Man tvingades då till det som kallades "omriktning". I denna process visade sig svagheter i det politiska tjänsteleveranssystemet. Det är samma svagheter som nu visar sig på alla områden i vårt samhälle.

Man lyckades helt enkelt inte i samarbetet mellan företrädare för Försvarsmakten och politiken komma fram till en realistisk och möjlig lösning. Man skapade istället en "önskedröm" – en falsk lösning som såg bra ut på pappret. Det vill säga det som nu kallas "insatsförsvaret". Det är denna lösning som inte kommer att kunna fungera ens 2019 enligt Riksrevisionens rapport. Hela grunden för vår försvarspolitik har därmed raserats.

Detta förhållande har många pekat på under arbetets gång men ingen har kunnat skrika STOPP. De som försökt har misskrediterats. Inte ens i dag verkar man kunna resa frågetecken för hur det kunnat bli så här. Försvaret är en politisk "ickefråga".

Den utvärdering som Riksrevisionen gjort bidrar inte till att avhjälpa problemet. Skälet är att utvärderingen inte följer någon sund princip för ansvarsutkrävande i ett tjänstesamhälle. Den anpassar sig istället till en förlegad tankefigur hämtad från industrisamhället. I en revision, som följer en tjänstefilosofi och som hedrar de professionella aktörerna, bör man jämföra vad som faktiskt gjorts mot vad som borde gjorts.

Riksrevisionen beskriver inte denna skillnad utan vad som är "resultatet" jämfört med vad som "borde" vara resultatet. Därmed kan

man inte på ett rättvisande sätt visa på systemets fördelar och brister. Utvärderingen blir meningslös eftersom Riksrevisionen utgår från det "koncept" som riksdagen bestämt och som den i frågan insatte med blotta ögat kan se inte fungerar. Riksrevisionen talar bara om vad alla redan vet och vad som inte tidigare kunnat åtgärdas. Rapporten förstärker därför bara vanmakten och frustrationen. Tanken går i cirklar.

Vi som varit med från början vet att det koncept – insatsförsvaret – som man utgår från kom till efter stor vända och att detta koncept måste karaktäriseras som ett orealistiskt önsketänkande. Det var en möjlig politisk överenskommelse då, men det är helt uppenbart en lösning utan långsiktig hållbarhet. I efterhand kan man nu konstatera att man, då den skapades, missförstått och negligerat grundläggande faktorer, som borde tagits med i beräkningen

En korrekt plan som skulle kunna ligga till grund för en relevant utvärdering måste naturligtvis vara realistisk i meningen att om man följer planen så når man också det resultat man räknat med. Vi visste redan då, att en plan av detta slag inte kan utmynna i ett givet "resultat". Den måste istället redan från början ta höjd för begränsande faktorer, exempelvis i tid och kostnader, politiskt motstånd etc.

Om det hade funnits en sådan plan – byggd på sunda överväganden om tänkbara framtida problem – så skulle också en revision vara meningsfull. Då hade man kunnat avgöra "om vad" och "var" man tänkt fel. När man planerar för insatser i ett öppet fält som karaktäriseras av en hög grad av oförutsägbarhet måste planer dessutom ständigt revideras. Man måste arbeta med en "undan-för-undan planering". Detta vet man mycket väl i Försvarmakten eftersom krigssituationer aldrig utvecklar sig så som man tror att de skall göra. Varför har man just i detta fall frångått denna elementära militära erfarenhet?

Så som Riksrevisionen tolkar riksdagsbeslutet så framstår det som att detta beslut innehåller ett facit som bestämmer hur Sveriges Försvär "borde" se ut. Försvarmakten åläggs sedan att verkställa det. Detta är uttryck för ett maktfullkomligt produktionstänkande. En sådan strategi är inte realistisk. Hela idén med denna typ av styrning (NPM) är föråldrad av det enkla skälet att man redan när planen fastställs kan veta att det kommer att kunna tillkomma erfarenheter och kunskaper under tiden som de som skall arbeta i enlighet med planen måste ta med i beräkningen.

Signaler på den bristande realismen i "insatsförsvaret" fanns tidigt - inte minst genom att regeringen i rådande ekonomiska läge inte ville ställa de ekonomiska resurser till förfogande som Försvarsmakten ansåg att man behövde (vilket självklart kan bero på att man använde dem fel - men detta är i så fall en faktor som borde tagits i beaktande).

Ansvar för denna miss i planeringen, och för att grundtankarna bakom uppbyggnaden (insatsförsvaret) inte reviderats, vilar därför tungt både på regeringen, Försvarsutskottet och på Försvarsmakten.

Detta är ingen abstrakt fråga som man kan vifta undan som ett litet tankefel och få förlåtelse för eller som kan rättas till av ett regeringsskifte. Strukturen lever vidare genom att man håller fast de olämpliga resonemangen från det industriella kriget, och inte förmår lyfta upp de nya. Missen, och att man inte skrikit STOPP, betyder att man om och om igen sviker alla de professionella aktörer som lägger ner sin själ i att ge oss alla andra ett bra försvar. De utsätts nu för onödiga påfrestningar och risker.

Vi har alla vänner, barn och barnbarn som deltar i dessa insatser. Vi känner många som blir skadade för livet av dem, och en del blir också dödade. Vi är därför alla skyldiga att se till att de som för vår räkning engagerar sig i försvaret får så goda förutsättningar som möjligt.

Därför är en bristande långsiktig grundstruktur och orealistiska lösningar som hindrar de professionella aktörerna att göra ett gott jobb ett förräderi, som vi alla är delaktiga i. Särskilt som det nu visar sig att våra företrädare ljuger om och förnekar systemets brister för att skydda den tankestruktur (produktionstänkandet) som ger dem makt.

Nu gäller detta olyckliga förhållande inte bara Försvarsmakten. Det gäller också alla de som arbetar i de andra för oss alla så viktiga tjänsteleveranssystemen.

Vi har alla genom vårt politiska system ett ansvar för de missförhållanden som där finns. Varför skriker vi inte STOPP? Lyckas vi inte göra det, och etablera andra och mer realistiska utvärderingsmetoder och arbetssätt, så kan vi räkna med att färden på det sluttande planet bara fortsätter. Välståndet utarmas.

Men vi går just nu mot ljusare tider. Hoppet om en förändring finns fortfarande om vi gemensamt genom våra samtal med varandra kan bygga upp en mer realistisk förståelse för vår situation som ett litet land i en farlig värld.