

Kommunalvetenskapliga spänningsfält

Den offentliga förvaltningen befinner sig i ett spänningsfält mellan de tre centrala värdena *demokrati*, *effektivitet* och *rättssäkerhet*. Detta är en viktig normativ utgångspunkt för den förvaltningspolitiska kommissionen i dess under hösten presenterade betänkande "I medborgarnas tjänst". Kommissionen har, visserligen helt enligt sina direktiv, men ändå beklagligt nog, nästan helt bortsett från den kommunala sektorn. Att, särskilt från ett medborgarperspektiv, diskutera den svenska offentliga förvaltningen, och därvid endast betrakta den statliga förvaltningen, får väl i det närmaste anses som apart.

Det problematiska förhållandet mellan de tre centrala värdena är däremot, om inte så förskräckligt originellt, så ändå fruktbart och tankeväckande. Relationerna mellan de tre värdena kunde lite folkligt beskrivas som att "för mycket och för lite skämmer allt". De tre värdena förutsätter varandra. Utan en effektiv förvaltning blir demokratin poänglös. Utan rättssäkerhet kan inte demokratin fungera eller upprätthållas. Utan rättssäkerhetens bestämda regler sjunker effektiviteten. Samtidigt utgör de tre elementen hot mot varandra. En överdriven tonvikt på effektivitets- eller rättssäkerhetsvärdena kan medföra att demokratin som kollektiv problem- och konfliktlösningsmetod trängs undan av ohejdad ekonomism, byråkrati eller juristvälde. Politiken kan inte tillåtas invadera rättsskipningen och serviceproduktionen. Då förfaller såväl rättssäkerhet som effektivitet.

Med någon hårdragning skulle man kunna säga att studiet av den offentliga sektorn, och inte minst det kommunalvetenskapliga studiet, alltid rör sig i det problematiska spänningsfältet mellan demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. *Jan Wallenberg*, filosofie doktor i statsvetenskap och forskare vid Arbetslivscentrum, gör detta explicit i detta nummer av *Kommunal ekonomi och politik* i sin uppsats "Statlig styrning eller kommunala utvecklingsprocesser?". Wallenberg diskuterar hur kraven på demokrati,

effektivitet och rättssäkerhet i kommunerna kan inverka menligt på möjligheterna att reformera det kommunala arbetslivet "bort från taylorismens centralstyrning och detaljreglering". Hur ska det lokala utvecklingsarbetet utformas för att inte komma på kollisionskurs med centrala värden?

Det stora utvärderingsprojektet av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg har med en nyligen utkommen volym "Decentraliserad välfärdsstad - demokrati, effektivitet och service" författad av Sten Jönsson, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, och utgiven av SNS Förlag, fått en slutpunkt. Den svenska statsvetenskapliga kommunforskningens nestor *Jörgen Westerståhl* lämnar därmed ytterligare ett, och säkert inte sitt sista, bidrag till den kommunalvetenskapliga diskussionen. En central del i Westerståhls bidrag och forskning är den klara bestämningen av den representativa demokratis innebörd. I detta nummer av Kommunal ekonomi och politik publiceras uppsatsen "Representativ demokrati - teoretiska utgångspunkter". Demokratins uruppgift är "folkviljans förverkligande". I denna formel fångas de valda politikernas huvuduppgifter - uppgiften att representera, att företräda och uppgiften att tillse att beslut fattade på representativitetens grund effektivt omsätts i handling. Westerståhl behandlar i uppsatsen representativitetens innebörd, de problem och möjligheter för representativ demokrati som den politiska decentraliseringen i kommunerna implicerar och frågan om gränsdragningen mellan politik och förvaltning.

I samhällsdebatten har idén om institutionernas, de formella och informella regelsystemens, betydelse för samhällsorganisationen under senare tid särskilt uppmärksammas. Institutionerna gör det möjligt att samverka i samhället och i organisationer utan att varje handling var för sig särskilt måste regleras. Rättssystemet är en sådan institution, men också redovisningen. "Redovisningen skapar ordning och reda, stabiliserar tillvaron inom organisationen, möjliggör förtroendefulla förhållanden och fruktbar mänsklig samordning" skriver *Björn Brorström*, professor i förvaltningsekonomi vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, i sitt bidrag till detta nummer. Brorströms uppsats handlar särskilt om det som kan hända när politiska och andra intressen gör ingrepp i det osäkerhetsreducerande regelsystemet.

I den nya Lagen om kommunal redovisning föreskrivs att kommunernas ekonomi ska vara, på ett sätt som lagen definierar, i balans. En av de mest kontroversiella punkterna i utformningen av balanskravet har varit hur det kommunala pensionsåtagandet ska redovisas. Lagstiftaren har här kommit att välja en modell, som i Brorströms tolkning strider mot redovisningsprofessionens grundläggande principer. Förklaringen söks i de sammanfallande slutsatserna av politikernas behov av att visa en bestämd bild av kommunernas finansiella situation och samhällsekonomernas från redovisningsprofessionen annorlunda perspektiv.

Det här numret av Kommunal ekonomi och politik illustrerar genom de tre bidragen hur den kommunalvetenskapliga diskussionen och forskningen hela tiden måste röra sig i ett spänningsfyllt territorium, mellan värden

som, samtidigt som de förutsätter varandra, motsäger varandra. Att vår tidskrift fyller ett tomrum genom att öppna ett forum för dessa diskussioner har framgått sedan första numret utkom i månadskiftet september-oktober. Prenumeranter har strömmat till, och det finns redan nu många uppsatsförfattare som anmält intresse att medverka i 1998 års första utgåva. Ytterligare bidrag för den kommande utgivningen är icke desto mindre mer än välkomna. Kära mottagare av det andra numret av *Kommunal ekonomi och politik*: Läs och skriv!

Henry Bäck