

KURT HOLMGREN:

Den svenska folkstyrelsen

Det är glädjande, att vi de sista decennierna fått fler och fler böcker och studier om den offentliga förvaltningen – statlig såväl som kommunal. Vare sig vi tycker om det eller inte, har dock den offentliga sektorn på senare år mycket starkt ökat, och vi har blivit mer och mer beroende av folkstyrelsen och dess organ. Det är då av stor vikt, att man har reda på hur demokratin fungerar, hur den förvaltning, av vars agerande vi så påtagligt berörs, praktiskt är inrättad och arbetar.

Ett arbete av det slag det här gäller är "Den svenska folkstyrelsen" av Bengt Owe Birgersson, docent och föredragande i Riksdagens konstitutionsutskott, samt Jörgen Westerståhl, professor i statskunskap i Göteborg och känd bl a som grundlagsutredare (Liber förlag). Där ges på drygt 200 sidor en ganska lättläst översikt av svenskt statsliv – inte blott, som man i första hand väntar sig, grundlagssystemet, regering och riksdag, statlig och kommunal förvaltning utan också mera svårgripbara väsentligheter som partierna, det enskilda organisationsväsendet (av typ SAF och LO, Industrieförbundet, Cellulosaföreningen m m) och massmedierna.

Inte minst givande för den samhällsintresserade lekmannen är det långa avsnittet "Partierna", där man också får en sorts samtidshistoria för de sista 75 åren. En tabell över svenskt partisystem och partiernas procentuella andel av valmanskåren under tiden 1911–1976 är mycket belysande – synd bara för moderaterna att de bättre procentalen för de sista åren ej alls kunnat komma med. I avsnittet skulle man gärna ha sett några reflexioner om utvecklingen mot rena yrkespolitiker på ledande poster i både riksdag och i kommuners tjänst – samt de svårigheter, denna utveckling vållat för önskemålet att i det politiska arbetet tillgodogöra sig kvalificerad erfarenhet från näringslivet och viktiga intellektuella yrken – läkare, jurister, tekniker m m. En kuriositet i sammanhanget – som förvånat anmälaren men som naturligtvis är för speciell för att beröras i en

bok av denna typ – är frågan varför svensk politik kan visa upp så få representanter för advokatyret; i England och Frankrike tex är advokaterna en dominerande yrkeskategori i parlamenten. I vårt land var det annorlunda på den tid, vi bara hade värriksdag; då kunde kammaren visa upp namn som Karl Staaff, Eliel Löfgren, Georg Branting, herrarna Gezelius från Falun (far och son) m fl. Med de alltför långa riksdagssessionerna sammanhänger också svårigheten att för aktiv politik engagera företagare eller företagstjänstemän i högre ställning. Här har nog våra näringslivschefer en betydande del av ansvaret: Man bör mer än som sker uppmuntra politiskt intresserade underordnade att även ägna sig åt politiskt arbete och låta dem förstå, att sådana insatser på längre sikt ej skall skada deras chanser till befordran od.

Avsnittet om organisationerna ger också värdefulla upplysningar om svenskt samhällsliv. Här talas nu om folkrörelserna och som vanligt nämns nykterhetsrörelsen, kvinnorörelsen och arbetarrörelsen. Däremot inte de militära folkrörelserna – befälsutbildningsförbunden, skytteföreningarna, lottakårens etc – med tillsammans flera hundratusen medlemmar. På detta område har – något som kan konstateras även i officiella publikationer – under den socialdemokratiska epoken utvecklats en tendens att som folkrörelser rubricera mest sådant som har mer eller mindre vänsterfärg, och då passar naturligtvis inte de militära frivilligorganisationerna.

Kapitlet om riksdagen är förhållandevis kort men innefattar nyttig orientering för den samhällsintresserade, som ej har lätt att få klart för sig den nya ordningen, den vidlyftigare utskottsorganisationen etc. Inte minst viktiga är upplysningarna om svårgripbara förhållanden som riksdagsledamöternas arbetssituation. Värt att nämna – såsom belysande för tendensen mot huvudsakligen yrkespolitiker i riksdagen – är uppgiften att 1974 51 procent av ledamöterna ägnade hela sin arbetstid åt de

politiska uppdragen; blott 20 procent ansåg sig ha möjlighet att även under sessionstiden utöva sitt yrkesarbete. Vågar man gissa, att flertalet bland dessa 20 procent var journalister och ombudsmän?

Delarna om "Regeringen - departementen" och "Den statliga förvaltningen" utgör traditionella inslag i böcker av det slag det här gäller. Även här finner man uppgifter, som den politiskt intresserade lekmannen har glädje av, tex om personalorganisationen i departementen.

Att det (parti-)politiska inslaget i departementsarbetet och bland departementstjänstemännen ökat under det sista decenniet är obestridligt, men man bör akta sig att överdriva denna faktor. Birgersson-Westerståhls framställning förefaller anmäla en synda i den riktningen: Typiskt är det kategoriska påståendet, att statssekreterarna sätts till på politiska grunder. Dessa tjänster inrättades visserligen som politiska befattningar men fram till slutet av 1960-talet rekryterades de i allmänhet på meritmässiga grunder. Även i dag är verkligheten den, att åtminstone fem statssekreterare (i Utrikes-, Justitie-, Försvars-, Handels- och Kommundepartementen) tillsatts huvudsakligen på grund av sin meritmässiga duglighet (även om de förmodligen i mycket delar sitt statsråds politiska uppfattning). Och det stora flertalet av de viktiga beslut, som både statsråd och statssekreterare måste ta ställning till i departementen, gäller alltjämt saker utan partipolitisk färg.

I två kapitel ägnar författarna intresse åt vad de kallar den politiska styrningen av förvalt-

ningen. Bakgrunden till deras bekymmer - som återfinns i många andra statsvetenskapliga arbeten - är väl i realiteten de farhågor, som tidigt kom till uttryck hos vissa skribenter inom facket och som kort sagt går ut på att en förmodat konservativ tjänstemannakår ej skulle ärligt arbeta för olika politiska reformprojekt och därför realiter bromsa en demokratisk reformpolitik. Dessa farhågor kombineras rätt ofta med (diskret uttryckta) önskemål om en tjänstemannarekrytering, där den politiska rätttroheten (läs vänstertroheten) skulle spela större roll än grundlagens meritregler.

Birgersson-Westerståhls framställning i ämnet är i det hela försiktigt saklig men andas ändå litet för mycket tvivel på "den politiska styrningens effektivitet". Anmäla vill bestämt hävda, att den "regelstyrning" som sker genom uttalanden i regleringsbrev, genom myndigheternas "instruktioner" etc - och som man i Sverige sedan länge tillämpat - i 99 fall av 100 är alldeles tillräckligt effektiv. Detta beror bl a på den ämbetsmannaloyalitet, som är ett utmärkande drag för svensk statsorganisation och som fungerade utmärkt under reformperioderna på 1920- och 1930-talen - trots att tjänstemännen då säkert var mer konservativt sinnade än nu och "politisk" rekrytering tex i departementen mycket obetydlig (tom för statssekreterarnas del). Man får hoppas, att de utpräglade socialdemokrater, som under Palmeregeringens senare tid målmedvetet placerades in även på planet under statssekreterare, skall vara mäktiga ämbetsmannaloyalitet mot numera borgerliga regeringar.