

JAN WALLENBERG:

Makten, demokratin och decentraliseringen

Vem har makten i Sverige? Regeringens årsgamla utredning jobbar efter det välkända norska mönstret med denna svåra fråga, vilket måste glädja varje sann demokrat – att kartlägga samhällets maktförhållanden är ju en fråga som berör varje medborgare och som kan läggas till grund för politiska krav.

Men hur ser den socialdemokratiska regeringen på maktfrågan? Att storfinansens makt framhålles medan facketts makt förringas är en vanlig socialdemokratisk ståndpunkt, liksom att man vägrar inse att den offentliga sektorns verksamhet kan innebära byråkratisk maktfullkomlighet och att man blundar för att den breda, mäktiga arbetarrörelsens aktiviteter inom alla samhällsområden kan förefalla förlamande för en icke-socialdemokrat.

Maktutredningens direktiv (Dir 1985: 36) ger vissa farhågor om att maktfrågan ses genom sådan vanliga partidoktrinära glasögon, men hav förtröstan, ty den norska utredningen hade direktiv av liknande slag – och där presenterades ändå spännande, okonventionella resultat som fördjupat synen på den moderna välfärdsstatens problem. Låt oss hoppas att även de svenska utredarna kritiskt granskar maktfrågan utan att acceptera rådande dogmer av olika slag, och låt mig försöka inspirera utredarna genom att kritisera en mycket populär dogm, en utvecklingstendens inom offentlig sektor

Jan Wallenberg är fil dr och forskare i statsvetenskap.

som hyllas över partigränserna men som enligt min mening kan förskjuta makten på icke önskvärt sätt: *decentraliseringen*.

Detta är ju en allmänt omtyckt och i stor skala genomförd åtgärd som tänks förbättra demokratin, effektiviteten, medborgarservicen och tjänstemännens arbetsglädje – samtidigt som kostnaderna minskar! Vem kan vara emot sådant? Denna goda likör har erbjudits polisväsendet, arbetsmarknadsverket, skolväsendet, socialtjänsten, sjukvården m.m, dels genom att kommuner och landsting tar över statlig verksamhet, dels och framför allt genom att tjänstemännen (särskilt lägre sådana) får större frihet från politiska direktiv.

Tre kritiska punkter

Det finns dock åtminstone tre kritiska punkter värda att framhålla mot denna dominerande trend.

1) Den representativa demokratin försvagas genom att den politiska styrningen minskar och tjänstemännens lokala självständighet ökar. Den västerländska demokratin bygger ju på att folket i fria val utser politiker som ansvarar för att tjänstemännens verksamhet motsvarar folkets vilja, och då kan minskad politisk makt och minskad centralstyrning inom offentlig sektor bidra till att medborgarnas högtidliga demokratiska rättighet var tredje år – valet – minskar i betydelse och att partiväsendet får en försvagad roll.

En sådan decentralistisk utveckling bör noga prövas från principiella utgångspunkter: finns det egentligen något bättre alternativ för den offentliga sek-

torn än politiska partier och starka centrala politiska organ utsedda i fria val? Vem har annars totalansvaret, det långsiktiga ansvaret, det ekonomiska ansvaret, och vem ser annars till allmänintresset? Och hur kan den politiska oppositionen någonsin hoppas på att förändra en verksamhet som är inkörd i socialdemokratiska banor, om politikernas styrningsmöjligheter minskar?

2) En andra kritisk punkt gäller byråkratins ökande makt över politiken, vilket helt enkelt är den andra sidan av ovanstående problem. Det är faktiskt något förvånande att politiker i alla läger förefaller så ivriga att ge bort sin makt åt tjänstemännen, som ju ändå har så stark ställning i kraft av antal, expertkunskap och erfarenhet.

Tidigare samhällsdebattörers "skräckbild" av byråkratins makt över politiken – och över medborgarna – som ju tex Max Weber såg som en reell fara, förefaller alltså i dagens Sverige vara högsta mode. Tror man då verkligen att byråkratin är en odelat positiv kraft som i Hegels anda kan anförtros att styra samhället, eller har Webers varningar om byråkratins maktsträvanden någon möjlighet att få gehör?

Har kanske även organisationsforskningen något av vikt att säga när den framhåller de starka egenintressen som driver varje typ av organisation och dess medlemmar? När man tar ställning till decentraliseringens framtid bör man nog på detta klassiska samhällsvetenskapliga sätt försöka se mer till helheten, till förhållandet politik-byråkrati och till medborgarnas valmöjligheter mellan olika partier, än enbart till dagisfröknarnas, sjuksköterskornas och socialarbetarnas

självständighet på arbetsplatsen och deras frihet från otrevliga centrala direktiv.

3) En sista punkt värd att framhålla är tendenserna till sektorisering, dvs att den offentliga sektorn blir uppdelad i oberoende småsektorer, att varje verksamhetsgren utgör en slags avskild "beslutsmiljö" där centrala organ och politiska partier har liten betydelse och liten insyn. Skolan, socialtjänsten, sjukvården osv blir något av varsin "kultur" med varsitt synsätt där utomstående sällan syns till, men där de respektive klienterna, intresseorganisationerna och fackförbunden glider in som deltagande parter tillsammans med "sina" tjänstemän: lärarna, socialarbetarna resp sjukvårdspersonalen.

Den totala offentliga sektorn kan på detta vis bli något av en stor, lös koalition mellan olika verksamhetsgrenar, där centralmakten är svag men där lokala aktörer av både offentlig och privat art tillsammans utformar politiken inom sin egen respektive verksamhetsgren. Den verkliga sammanhållningen och lojaliteten finns då inte i första hand, som den representativa demokratin förutsätter, i styrningskedjan medborgare-politiker-tjänstemän, utan snarare inom respektive verksamhetsgren, mellan lägre tjänstemän, ombudsmän från facket och aktiver från intresseorganisationer/påtryckargrupper.

Stat-landsting-kommun blir således något av en gigantisk, löst sammanhållen samling sektorer för halvvettlig/halvprivat "bypolitik", där deltagarna i varje sektor bara har det egna specialområdets problem för ögonen, och dessa problem löses under kompromisser med hjälp av

skattebetalarnas pengar på en ständigt högre ekonomisk nivå; eller har någon mött en socialarbetare som inte krävt större resurser till sin egen verksamhet, med stöd av facket och RFHL? Eller en dagisfröken som inte krävt mer av skattebetalarnas pengar, livligt stödd av facket och nybildade föräldraorganisationer? Men vem ser till helheten, till allmänintresset, till de totala kostnaderna; till skattetrycket och utlandsskulden?

Totalansvaret minskar

Decentraliseringen inom stat, landsting och kommun kan på detta vis ses som en strukturförändring i vacker dräkt som försvagar den representativa demokratin, ökar byråkratins makt över politiken

och stärker sektorsintressena. I motsvarande grad minskar totalansvaret, styrningsmöjligheterna och kostnadskontrollen: särintressena får dominans över allmänintresset, och den offentliga sektorn blir alltmer av en ostyrbar, svåravgränsad, självgående koloss.

Vem kan då styra verksamheten, vem kan ändra politisk inriktning, vem kan minska offentlig sektor, vem kan öka marknadsekonomin – om man så skulle vilja?

Är det inte risk att både politisk opposition och politisk majoritet (och därmed medborgarna) förlorar makten till byråkratin i dess oheliga allians med facket och intresseorganisationer? Måne något för maktutredningen att utreda närmare?

Ge Svensk Tidskrift som julklapp!

Presentkort rekvireras genom att

prenumerationsavgiften, kr 150:–, insättes på

Svensk Tidskrifts postgirokonto nummer 7 27 44-6

Ange på girokupongen namn och adress både på er själv

och mottagaren