

JAN WALLENBERG:

Den offentliga sektorns legitimitetsgrunder

Hur kan den svenska frihetstraditionen vara förenlig med att Sverige har den demokratiska världens största offentliga sektor? Jo, friheten var inte någon sorts individualistisk våryra, utan knuten till lagen och till kollektiv av olika slag som byalag, lands- ting och riksdagar.

Det har under seklernas gång funnits ett grundmurat förtroende för statsmakten. Den offentliga sektorn har därför kunnat expandera i skydd av sin mång- hundraåriga legitimitet.

Jan Wallenberg är fil dr i stats- kunskap.

V arför har Sverige den demokr- tiska världens största offentliga sektor? Att slutgiltigt och överty- gande besvara denna fråga är en gigantisk forskningsuppgift av tvärvetenskapligt slag, och jag tänker inte anta en sådan ut- maning för närvarande. Däremot tänker jag ge en kort skiss till en möjlig förklar- ringstyp. Mitt skissartade svar på den in- ledande frågan lyder: den svenska offent- liga sektorn är störst i den demokratiska världen därför att den har störst *legitimi- tet*. "Legitimitet betyder" menar Habermas "en viss politisk ordnings välgrunda- de anspråk på att erkännas." (Den ratio- nella övertygelsen. 1984, s 125)

I och med den svenska statsmaktens höga legitimitet saknas mycket av den misstro som i andra länder vidlåter stats- maktens olika grenar, vilket där förhind- rat en långtgående expansion av svensk typ. I Sverige har däremot socialdemo- kraterna (främst de, men inte uteslutande de) obehindrat kunna bygga ut det offent- liga maskineriets storlek och uppgifter långt utöver den gräns många finner rim- lig. Detta maskineri har i det svenska folk- djupet stor legitimitet, annars vore ut- byggnaden knappast möjlig. (Minns te- mat "systemsifte" från valrörelsen. Inte endast den demagogiska kraften i förkun- nelsen ledde till vaktsläendet om rådande system. Dess legitimitet var inte förbruk- kad, det är den viktigare förklaringen.)

Alla de demokratiska länderna har genom den allmänna rösträtten och den politiska friheten en gemensam och stark grund för den politiska ordningens legiti- mitet. Dock har vissa svårigheter i det av- seendet kunnat märkas, genom politiker- förakt, bristande laglydnad, skattefiffel o d och för Sveriges del i uppseendeväc-

kande händelser som havererade mordutredningar, vapensmuggling, kommunala penningplaceringsmisslyckanden och bostadsförmedlingskorruption.

Den offentliga makten försöker dock medvetet höja sin anfrätta legitimitet med allehanda metoder, kanske ännu inte lika klart märkbart i Sverige som i många andra länder. Att använda statusmetoder med vetenskaplig klang är därvidlag ett beprövat medel. Programbudgetering, avancerad samhällsplanering, tekniska

Den offentliga makten försöker medvetet höja sin anfrätta legitimitet med allehanda metoder.

budgetprocesser, datorer, centrala effektivitetsmyndigheter m m har säkert sin rent sakliga motivering, men till det kommer även symbolvärdet, det legitimitetshöjande syftet.

Staten använder metoder som har högt prestigevärde och positiv klang hos medborgarna, inte bara efter kylig analys och noggranna bedömningar i sakfrågan, utan också efter känslomässiga bedömningar, förvaltningsmässiga modetrender och anpassning till samhällets dominerande statusidéer; just för att bevara eller förbättra sitt folkliga förtroendekapital. Ingen har väl t ex undgått att märka hur 60- och 70-talets högstatusmetoder inom den offentliga sektorn, såsom central samhällsplanering och avancerade budgetsystem, ersatts av det mindre teknokratiska 80-talets decentralisering, "brukarmedverkan", avregleringar och frizoner? (Som bekant några av civildepartementets honnorsord för närvarande.) Här finns uppenbarligen klara element av medveten

anpassning till "tidsandan", till de föreställningar som har en positiv klang hos medborgarna, i ett ganska lätt skönjbart egenintresse. Statens minskande legitimitet möts således mer eller mindre medvetet med motåtgärder. Tidvis genom införande av teknologiskt rägade planerings- och styrningsprocesser, tidvis genom "mjukare" avregleringstrender.

Frihet knuten till lagen

Hur mycket har då förklarats med detta? Vi har berört hur minskande legitimitet är allvarligt för varje statsmakt, och vi har pekat på motåtgärder som är gemensamma för hela den industrialiserade världen. Vi har emellertid ännu inte gått in på själva huvudfrågan; varför har vårt lands statsmakt den *största* legitimiteten? Här räcker inga allmänna resonemang om teknokratiska planeringsprocesser eller decentraliserade avregleringstrender, ty sådant behärskar man även i andra länder. Men något har vi, som är unikt: vår svenska historia. Ehuru det vid ett ytligt betraktande kan förefalla banalt, tror jag att vi där finner en viktig förklaringsfaktor till den svenska statsmaktens höga legitimitet.

Sverige är frihetens stamort på jorden, och har så varit sedan urminnes tider, sades det förr i högtidliga sammanhang. Förmodligen med all rätt. Och denna frihet har inte varit någon sorts individualistisk väryra, utan knuten till *lagen* och till *kollektiv* av olika slag: byalag, landsting, riksdagar.

Denna formellt och institutionellt knutna frihet kan spåras i en obruten tradition genom seklerna, gott och väl ned till medeltiden. Medeltidens landskapsla-

gar skapade allmänt accepterad ordning och reda i samhället och var faktiskt giltiga ända till 1734 års lag; Magnus Eriks-sons landslag från 1350-talet är ett annat exempel på tidig och långvarig lagregle-ring av mänsklig samvaro; mötet i Arboga 1435 får vi ju inte längre se som riksdagens födelse, men är ändå ett uttryck för att kollektiv samvaro under ordnade former kännetecknat den svenska friheten; besvärsrätten, "att gå till kungs", visar också på mycket gamla former av frihet via lagar och offentliga organ.

Sverige har dessutom aldrig haft verkligt envælde av centraleuropeiskt slag, vi har aldrig haft ett fullt utvecklat feodal-system med dess beroende av furstarnas nycker, vi har aldrig haft livegenskap (trä-lar har funnits, men bondeklassen som så-dan har aldrig varit någon herres egen-dom).

Sverige bjuder helt enkelt ett utomordentligt åskådningsmaterial till den av Burke formulerade idén om värdet av historiskt framväxta institutioner, förankrade i "de samlade generationernas visdom", orörda av hetsiga reformivrare men utvecklade gradvis och eftertänksam i takt med erfarenheten. Poängen i Burkes resonemang (*Reflections on the Revolution in France*) är just att friheten *främjas* genom lagen och de traditionella institutionerna, medan friheten *hotas* av dem som högljutt kräver drastiska omvälvningar, brott mot traditionerna och rastlösa förbättringar av samhället. Deras syfte må vara gott, menar Burke, men effekterna av deras verksamhet blir avskräckande — exemplen ges från den franska revolutionen, men en modern läsare kommer osökt att tänka på mer när-liggande förhållanden.

Förtroende för statsmakten

Sverige har således under århundrade efter århundrade vid en internationell jämförelse haft ett regelverk och en statsmakt som, med smärre undantag, haft stora mått av folkligt förtroende — icke oförtjänt, om någon värdering skall anläggas.

Den "offentliga sektorns" ovanligt höga legitimitet i det moderna Sverige är således väl grundad i faktiska omständigheter; knappast i den nuvarande förvaltningens eventuella skicklighet, utan i långvariga traditioner. Men just här ligger

60- och 70-talens centrala samhällsplanering och avancerade budgets-system har ersatts av decentralisering och "brukarmedverkan".

också problemet. Den som är positiv till den nuvarande offentliga sektorns storlek och funktion, kan naturligtvis se en obruten frihetstradition ända från medeltidens landskapslagar.

Den som mer oroas av tillståndet i dagens Sverige har dock anledning att fundera över trendbrottet; hur kan landskapslagarnas fria folk nästan ett årtusende senare skapa ett sådant missfoster till lag som socialtjänstlagen, som tillåter vem som helst att sitta med armarna i kors och bli rikligen försörjd av skattebetalarna, med utbetalningsprivilegiet hos lägre kommunaltjänstemän? Nog finns det skäl att peka på denna diskontinuitet, peka på hur världens friaste land fått tendenser i en annan riktning — lagar och offentliga organ främjar inte som förr flit, sparsamhet och hederligt leverne, utan visar tendenser till att främja raka motsatsen. Men legitimiteten, det folkliga förtroendet, le-

ver kvar i en eftersläpningseffekt av stora mått, skyddande den byråkrati och de lagar som inte alltid är värda det.

En paradox

Förklaringarna till mångfacetterade samhällsfrågor är – mångfacetterade. Jag har endast antytt den huvudinriktning *en rim-*

Nu främjar lagar och offentliga organ inte som förr flit, sparsamhet och hederligt leverne.

lig förklaring till vår inledande fråga kan ta: Sveriges offentliga sektor är störst i den demokratiska världen, därför att den kunnat expandera i skydd av den månghundraåriga legitimitet den välförtjänt innehåft.

Att den nuvarande apparaten inom stat, landsting och kommun inte på alla punkter motsvarar de gamla idealen, borde visa sig så småningom – men eftersläpningseffekterna från "den gamla goda tidens" legitimitet är förmodligen betydande. Paradoxalt nog, kan alltså vår gamla frihet ha underlättat tendenserna till den nya ofriheten – till den offentliga byråkratins dominerande inflytande över den enskildes liv och näringslivets funktion. Kanske ett sådant historiskt och nationellt perspektiv inte tillräckligt uppmärksammas i diskussionerna om dagens offentliga sektor.

I mer ideologiska termer vill jag hävda, att konservatismen fått för liten plats i dagens Sverige, inte bara som politisk åskådning, utan även som samhällsvetenskapligt analysinstrument.