

NÄR BYRÅKRATIEN FÖRSVANN

DEL AV EN FÖRELÄSNING

Av jur. kand. GÖRAN RAMBERG

REDAN GENOMFÖRANDET av en stor pensionsreform och det därmed följande större statliga inflytandet över näringslivet tycks ha gjort byråkratisystemet inom den statliga förvaltningen impopulärt. Men först de därpå följande stora reformerna, genom vilka medborgarna tillförsäkrades fri bostad, fria kläder, fri mat och fri bil, blottade helt byråkratismens svaghet. En följd av dessa reformer och de förhållandevis avsevärda skatteuttag som måste ske för att finansiera dem och övriga statsutgifter blev, att medborgarna för sin dagliga försörjning blev nästan helt beroende av det allmännas organ. Detta hade icke tidigare varit fallet i tillnärmelsevis sådan utsträckning, vilket bl. a. framträder i den här använda terminologien. Man räknade fortfarande med att statsutgifterna finansierades genom *skatter*; utgångspunkten var ännu vid denna tid en principiell rätt för den enskilde att efter inbetalning av viss skatt få själv disponera över vad hans arbete inbringat.

Den principiella skillnaden mel-

lan vårt nuvarande system och det byråkratiska systemet, sådant detta existerade mot slutet av ettuseniohundratalet, är framför allt, att man då saknade en generell regel såväl för statens inkomster som för dess utgifter. Som jag nyss sagt, var utgångspunkten fortfarande en principiell rätt för den enskilde att fritt åtnjuta resultatet av sin arbetsinsats, och detta trots att staten genom en omfattande flora av skatter, knutna både till inkomsten som sådan och till konsumtionen av denna inkomst, till sig indrog största delen av arbetsinkomsten. På utgiftssidan motsvarades detta system av en principiell skyldighet för den enskilde individen att själv förskaffa sig sitt uppehälle, medan staten genom en mängd olika »bidrag», »subventioner», »understöd» och dylikt rent faktiskt sörjde för större delen av medborgarnas försörjning. För oss, som vant oss vid den enkla och självklara regeln att människan arbetar för staten som ger henne nödig försörjning, förefaller detta invecklade system barockt. Men det blir förstäeligt, om

man ser det mot bakgrunden av den historiska utvecklingen. Som jag framhållit i mina tidigare föreläsningar, då jag behandlat vad vi kallar »Den egentliga individualismens tidevarv», var det före Socialreformationens tidevarv verkligen så, att varje människas uppehälle var helt eller praktiskt taget helt direkt beroende av hennes egen arbetsinsats. Det är den gradvisa övergången från detta till vårt nuvarande system som förklarar den egendomliga och opraktiska hybridform jag här skildrar.

Både de många olika sätt, på vilka staten indrog större delen av medborgarnas inkomster till sig och de många olika former, i vilka en stor del av dessa åter distribuerades till samma eller andra samhällsmedlemmar, reglerades genom omfattande system av lagregler. Dessa lagreglers existens, deras tolkande och deras tillämpning utgjorde själva förutsättningen för vad vi kallar byråkratismen. Från en person, som hade en viss arbetsförtjänst, skulle sålunda enligt vissa regler tas en summa till staten, en summa till den lokala myndigheten där han bodde — den s. k. kommunen — en summa för sjukdomsförsäkring, två olika summor för ålderdomsförsörjning etc. Därtill skulle tas ett visst belopp om vederbörande hade bil, ett annat om han hade hund, ett tredje om han drack sprit osv. Beträffande alla dessa saker skrevs det lagregler, bestämdes debiteringar, uttogs

belopp av samhällsmedborgarna, överklagades beslut, bedömdes besluten av särskilda domare, kommenterades besluten och lagreglerna av särskilt sakkunniga personer och vidtogs över huvud taget en mängd olika åtgärder. På utgiftsidan rådde motsvarande splittring och samma tunga arbetssystem som på inkomstsidan. Allt detta gav selsättning åt ett stort och växande antal personer, och det var dessa som kallades byråkrater.

Hela byråkratisystemet vilade på en ålderdomlig och för oss svår-förståelig föreställning om existensen av rättsförhållanden mellan staten och dess underlydande. Vi har ju fortfarande kvar termen rättsförhållande beträffande exempelvis giftermål, men på samma sätt som vi i äktenskap anser det föreliggande ömsesidiga rättigheter och skyldigheter mellan makarna, ansåg ännu det slutande ettusenniohundratalets människor det föreliggande *ömsesidiga* rättigheter och skyldigheter mellan staten och dess underlydande samhällsmedborgare. Tanken kan förefalla nästan grotesk, eftersom det ju var staten själv som bestämde vilka skyldigheter som skulle åligger den. Men för förståelse av denna tids människor kan man icke nog betona den vikt som ännu vid denna tid tillmättes föreställningarna om rättigheter även gentemot staten. För människorna i vårt land och i många andra länder — huvudsakligen i Europa och Nordamerika — framstod de som själva

grundvalen för deras samhälle. De ansågs som självklara civilisations-tecken, de betraktades som någonting värt att dö för, ja deras existens eller icke-existens var en av de viktigaste orsakerna till det sextioåriga kalla kriget, ungefär som religiösa motsättningar spelade en viktig roll i det trettioåriga kriget, trehundra år dessförinnan.

Länge betalade man villigt för att »få sin rätt» gentemot staten. Men ju mer staten övertog ansvaret i samhället desto mer otillfredsställande blev hela denna metod att handha dess affärer. Det som slutgiltigt demonstrerade byråkratismens livsoduglighet och huvudsakligen förorsakade dess fall var långsamheten och det regelbunda handlandet *på utgiftssidan*. Ingen utbetalning fick ju ske utan vederbörligt beslut enligt särskilda regler. Det hela hade fungerat någorlunda hjälpligt så länge det i realiteten var så, att varje människa skaffade sig sin huvudsakliga behovstäckning genom att behålla en stor del av vad hennes arbete inbringat. Men det visade sig omöjligt att upprätthålla systemet när man nådde därhän, att nästan hela arbetsinkomsten drogs in till staten och nästan hela behovstäckningen skulle ske genom statlig tilldelning enligt speciella regelsystem. Dessa regelsystem lämnade luckor, och då dessa icke kunde fyllas enligt reglerna förblev de ofyllda. En byråkratisk apparat kunde hänga upp sig genom temporär överbelastning

eller dylikt — resultatet kunde bli, att familjer fick halvvägs svälta ihjäl medan saken reddes ut. Det var sådana demonstrationer av byråkratisystemets svagheter som störtade det och tvang fram vår nuvarande samhällsordning.

Det förefaller som om en av vårt samhällssystemets viktigaste rötter är att söka i den s. k. socialvården. Denna intog nämligen en särställning i byråkratisystemet så tillvida, som den handlade efter mycket vaga regler. Då de egentliga byråkratiska utbetalningsvägarna i ett eller annat avseende blockerades, återstod därför möjligheten att vända sig till socialvården för att få hjälp. Dess inflytande och samhällseliga betydelse kom därigenom att växa, och då de inom socialvården verksamma byråkraterna, förutom det att de knappast var bundna av några regler, också i allmänhet hade en hjälpvillig inställning, kom denna byråkratigren att tillvinna sig mycket stor popularitet på bekostnad av de övriga. Resultatet härav blev, att den med förbluffande hastighet — förbluffande särskilt mot bakgrunden av den tidigare påvisade utomordentliga betydelsen av rättsföreställningarna — trängde ut de olika specialiserade bidragsformerna, och man nådde därigenom på kort tid på utgiftssidan fram till ett modernare system, påminnande om vårt eget, där försörjningsbehoven helt täcktes genom beslut av en av regler obunden myndighet. Detta kunde

ske endast genom eftergivande av rättsföreställningarna, och naturligt nog kom dessa, sedan denna utveckling skett, att snabbt minska i betydelse och försvinna. Då ingen hade någon rätt att påfordra understöd kom också en modernare syn på staten att framträda som givande utan villkor och på människan som mottagande utan att kräva.

På inkomstsidan undergrävde de ökade utgiftsbehoven snabbt den enskilda äganderätten, samtidigt som medborgarnas rätt att behålla viss del av sin inkomst blev rent fiktiv. Förhållandevis länge efter det staten blivit ensam arbetsgivare bibehöll man emellertid systemet att fastställa en viss lön för varje anställd och därefter dra in denna till staten som skatt. Behovstäckningen erhöles från staten genom det organ, vars framväxt jag nyss skildrat och som vid denna tid fick namnet »Försörjningen». Detta system hade naturligt nog — även om det innebar en betydande utveckling — fortfarande stora svagheter. Att man lade ned ett avsevärt, helt onödigt arbete på bokfö-

randet av de fiktiva lönerna och dessas överförande till skatter var naturligtvis en stor nackdel men likväl icke den viktigaste. Värre var nämligen, att Statens Produktionsledares möjligheter att påverka Försörjningens utbetalningar var osäkra. Den bristande kontrollen över Försörjningen minskade Produktionsledarnas auktoritet och därmed deras möjligheter att driva fram en maximal produktion till folkhushållets bästa, samtidigt som Försörjningens ledare icke hade tillräcklig överblick över alla tillgängliga resurser. Följden av detta blev våldsamma försörjningskriser, och det blev genom dessa uppenbart, att det var ett livsvillkor för folkhushållet att ledningen av Produktionen och Försörjningen samordnades. Först genom denna insikt och det Produktions- och Försörjningsledaresystem, som den ledde fram till, skapades grunden för vår rationella samling av bestämmanderätten på varje ort, i varje distrikt och i vårt land i dess helhet. Och först därmed kan man säga, att våra förfäder definitivt sade farväl till byråkratisystemet.