

GÖRAN SKOGH

Vart går Moder Svea – mot frihet eller kommunal feodalism?

I sin bok *På spaning efter Moder Sveas själ* försöker sig Patrik Engellau [1987] på den svåra uppgiften att utifrån ett historiskt perspektiv få grepp om de förändringar som ligger i tiden. Hans skamlösa och frimodiga beskrivning och tolkning av vår svenska historia får kanske en och annan historiker att ta fram rödpennan. Det hindrar inte att också historiker formligen tycker att boken är intressant och att den utgör ett stimulerande inlägg i debatten om Sveriges framtid.

Den historiska analysen bygger på ett enkelt schema. Samhället indelas i tre skikt; staten (kungen), herrarna (adeln, sedemera kapitalisterna) och folket (odalbönderna, i vår tid organiserade arbetare och småföretagare). Under den medeltida feodalismen dominerade herrarna. För att begränsa herrarnas makt har det genom tiderna uppstått koalitioner mellan folket och staten, vilket efter hand medfört en tilltagande centralisering av makten. När maktkoncentrationen blivit för stor har situationen utartat, varefter staten på nytt försvagats. Ett exempel är upplösningen av det karolinska enväldet efter Karl den XII:s död. En av Engellaus teser är att enväldet föll av inre brister, trots att slaget utdelades av utländska arméer. Ur det uppkomna kaoset framväxte en frihetstid som karaktäriseras av sökande, decentralisering och individuell frihet.

Docent GÖRAN SKOGH är knuten till Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, Forum för Rättsekonomi och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Politikerväldet

Frihetstiden avlöstes av industrialismen, som snart utvecklades till ett nytt herresamhälle; kring sekelskiftet hade kapitalister och jordägare en dominerande ställning med kontroll över produktionsmedlen, maktapparaten och ideologibildningen. Mot detta reste sig folket och bildade en ny koalition med staten. Den nya eran befästes med det socialdemokratiska regeringstillträdet år 1932.

Den bärande politiska idén var att organiserade arbetare, med hjälp av staten, skulle begränsa herrarnas makt och fördela överskottet till förmån för folket. Effekten blev en utjämning av inkomster och en minskning i herrarnas inflytande, men också allt större skatter, växande administration och politikermakt.

Enligt Engellau står detta politikervälde idag inför sin upplösning. Jag håller med om att det finns många tecken på det. För det första baseras politikens legitimitet på tilltron att den skall kunna starka folkets ställning gentemot herrarna. Men idag är det snarare politiker, myndigheter och byråkrater som är herrarna.

För det andra bygger systemet på att politisk aktivitet ger fördelar, t ex i form av etableringshinder för konkurrenter eller subventioner till bostäder, regioner, partier, TV, press och utbildning. Detta ger samtidigt underlag för allt starkare "kravmaskiner" som i sin tur bidrar till en rundgång med skatte- och transfereringsökningar.

Politikerväldet baseras med andra ord på en expanderande offentlig sektor. Skatterna har emellertid nått taket. Staten förmår därför inte längre förse allmänheten med den service, rättssäkerhet och trygghet som vidmakthåller den enskildes lojalitet med systemet. Politikerkörakt, privatisering, individualisering,

svartjobb och krav på lokala självstyrande grupper kan ses som svar på denna utveckling.

Frihetstiden

Efter politikerväldets sönderfall väntar, enligt Engellau, en ny frihetstid karaktäriserad av intellektuell mångsidighet, individualism, marknadsekonomi och sökande efter en ny politisk modell för Sverige. Här finns plats för nya insiktsfulla och karismatiska politiska ledare.

Även om Engellau värjer sig med olika reservationer ger han en tämligen klar bild av maktförhållandena i framtiden. Makten kommer att överflyttas till ett nytt odalskikt, vilket idag motsvaras av självständiga småföretagare och entreprenörer av olika slag.

Hans syn på företagets roll förefaller mig väl idyllisk. Han är också ganska kortsiktig i sin analys. Finns det inte risk att vi snart får ett nytt "herreskikt"? Han är optimistisk beträffande svenskens möjligheter att lösa övergången till det nya samhället. Han tror på en fredlig revolution, utan djupt förfall med korrupktion och allmän förvirring.

Jag delar uppfattningen att vi står inför stora politiska förändringar. Samtidigt tror jag att framtiden redan är inbyggd i dagens system, varför övergången kan bli mjukare eller rent av smygande. Möjligen kan det slutgiltiga klubbslaget mot politikerväldet komma i anslutning till exempelvis en omfattande konjunktur nedgång. När detta sker, hur snabb förändringen blir och vad som följer efter är svårt att förutse.

Ur askan i elden

Som ett komplement till Engellaus väl optimistiska (företaganpassade?) profetia skall jag här presentera ett annat scenario. Jag använder hans grundmodell, men förutspår en ny feodalism med ett nytt herreskikt. Den nya "adeln" är styresmännen i landets kommuner.

Tanken förefaller kanske främmande, men är för den skull inte orealistisk. Redan idag är kommunerna kraftfulla ekonomiska enheter, väl i klass med storföretagen. De har genomgått en exceptionell

utveckling. Så sent som år 1951 fanns 2500 kommuner, nu är antalet 284. År 1960 var 7,5 procent anställda i kommuner och landsting. Nu är en fjärdedel anställda av kommunerna. På många platser är kommunen största arbetsgivaren. Bara genom att slå upp telefonkatalogen kan var och en konstatera att kommunen står för en stor del av de aktiviteter som ligger människorna nära.

Jämfört med staten har kommunerna god ekonomi. Den vanligaste förklaringen är att staten ålagt kommunerna en rad uppgifter som måste finansieras med statsbidrag. Riksdagen har kanske påfört kommunerna uppgifter mot deras vilja, men möjligheten att kommunerna i stort drivit på utvecklingen kan inte uteslutas. Det är normalt att organisationer vill växa och utöka sitt kompetensområde. Det gäller också kommuner.

Kommunerna har stora möjligheter att påverka rikspolitiken. Genom Kommunförbundet får kommunerna stor genomslagskraft. Av stor betydelse är att riksdagsmännen är lokalt förankrade och delvis agerar utifrån kommunala särintressen. Detta gäller oberoende av politisk färg.

En mängd lagar stärker kommunernas ställning. Ett exempel är den nya Plan- och bygglagen som i huvudsak syftar till att förstärka det kommunala planmonopolet. Kommunerna har fått avsevärda befogenheter att (utan kompensation till berörda individer) ändra planer och bebyggelse. Ett annat exempel på den pågående omfördelningen av makten är polisväsendet. Polisen förstättligades så sent som år 1965. Sedan något år är det ånyo kommunpolitiker som bestämmer över ordningsmakten – med hjälp av statsbidrag.

Därtill kommer att kommunerna har en unik ställning genom beskattningsrätten. Inga andra organisationer, förutom staten, har samma möjligheter att skattefinansiera sina utgifter. Kommunallagen ger också stora möjligheter att monopolisera, subventionera och avgiftsbelägga olika verksamhetsgrenar.

I den politiska debatten har de fackliga organisationerna och löntagarföretagen beskrivits som det stora framtida hotet.

Dessa har via lagstiftning tilldelats monopolmakt och rätt till avgifter av skattekaraktär. Motsvarande privilegier är dock betydligt större för kommunerna. Kommunerna kan via planpolitik och subventioner påverka företagsamheten väl så mycket som fackligt styrda fonder.

LOs anknytning till det socialdemokratiska partiet lyfts ibland fram som en otillbörlig hopkoppling mellan särintressen och regeringspolitik. Däremot ifrågasätts sällan lämpligheten av sammankopplingen mellan riks- och kommunalpolitik (med undantag för frågan om lämpligheten av gemensamma valdagar). Möjligheten att kommunala intressen skulle kunna dominera över riksintressen diskuteras sällan.

Det är inte svårt att skissera en hotbild där kommunerna blir mäktigare än både företag, fackföreningar och andra organisationer (jfr Ekstedt & Henning [1988]). I detta samhälle är kommunerna monopol-säljare av en mängd tjänster. (Redan nu kan vi iakttä en öppen kamp för att befästa de monopol som finns.) Som dominerande arbetskraftköpare kan kommunerna diktera villkoren på arbetsmarknaden.

Näringslivet styrs genom subventioner och planmonopol. För framgång i affärer krävs goda relationer till politikerna i kommunen. Boendet och miljön kontrolleras bl a genom planmonopolet. Kommunen behärskar barnomsorg, skolor, energiförsörjning, renhållning, våghållning, fritidsaktiviteter etc. Tillsammans med landstingskommunerna regleras sjukvård och åldringsvård.

Kommunalråden blir denna tids feodalherrar. Medborgarnas möjligheter att påverka utvecklingen inskränks till att en gång vart tredje år välja mellan politiska program som alla förutsätter en stark kommun med i huvudsak samma uppgifter. Ett sådant system attraherar andra beslutsfattare än gårdagens "kommunala fäder" och dagens välmenande politiker.

Maktens begränsningar

Avgörande för hur denna feodalism kommer att fungera är 1) möjligheterna för den enskilde att "rösta med fötterna", dvs

att välja kommun och 2) kommunernas möjligheter, och vilja, att utforma en självständig politik. Om det finns konkurrens mellan kommuner kan de framgångsrika driva på utvecklingen och dra till sig attraktiva företag och befolkningsgrupper. På så sätt kan den enskilde individen också förbli relativt fri och påverka utvecklingen genom val av bostättningsort.

Samtidigt som varje enskild kommun har ett intresse av självständighet finns det ett kollektivt kommunalt intresse av likriktning. Det officiella motivet är för det mesta att man vill uppnå samordningsvinster, men man kan inte bortse ifrån att samordningen bidrar till att minska konkurrensen mellan kommuner. Mycket tyder också på att självstyret kringgärdas alltmer, experiment med "frikommuner" till trots. En beräkning var 69 procent av kommunernas driftskostnader lokalt opåverkbara år 1965. Femton år senare var den opåverkbara delen 83 procent (Forskningsrådsnämnden [1984], s 111). En kartell av kommuner med riksdagens lagstiftningsmakt som stöd kan bli mycket effektiv.

Lyckligtvis kommer en kommunal despotism att ha sina begränsningar. För det första har vi inte riktiga feodalherrar förrän kommunalrådsjobben går i arv och kommunerna har egen vapenmakt, och det lär dröja. Som Engellau påpekar i slutet av sin bok är det Sveriges lycka att överheten aldrig helt avskilt sig från folket.

Medborgarna är heller inte helt stationära. Vissa nyckelgrupper kommer att kunna få tillräckliga fördelar i andra kommuner för att ta steget att flytta. Den ökade internationaliseringen gör också att kommunerna kan förlora attraktiva invånare. Besvärligast blir det för den stora del av befolkningen som är lokalt bunden och därför inte har några reella alternativ.

Företag som är lokaliserade i olika svenska kommuner och i utlandet kan också utmana den kommunala suveräniteten. Centralmakten kan inte heller helt utnyttjas för likriktning av kommunerna. En anledning är att möjligheten att via statsbidrag styra kommunerna kommer att avta. En del kommuner kan förhålla sig självständiga genom sin storlek och

andra, som t ex Åre och Sjöbo, kan vägra att anpassa sig till den officiella linjen, åtminstone i speciella frågor.

Vi kan hoppas på att det kommer igång en debatt om kommunernas ställning. Debatten om den offentliga sektorn sker ofta utan åtskillnad mellan stat och kommun. Medan facklig makt och fondsocialism debatteras sker maktöverföringen till kommunerna utan diskussion.

En anledning till att kommunaliseringen inte ifrågasätts är att den kommunala demokratin antas lösa problemen. Men i dagens storkommuner är den enskildes röst vart tredje år föga värd. Situationen skulle förbättras genom en återgång till mindre kommuner. Det skulle dels öka närheten till politiken och dels öka möjligheterna att flytta mellan kommuner.

Därmed inte sagt att kommunalt själv-

styre skulle vara något negativt. Tvärtom, självstyre karaktäriserat av frihet för enskilda kommuner att utforma sin politik i konkurrens med andra kommuner, kombinerat med få regleringar som begränsar individernas och företagens rörlighet mellan kommuner, ser jag som positivt. Det skulle göra kommunerna till en ingrediens i Engellaus nya frihetstid och bidra till att ge Moder Svea den utvecklingskraft hon så väl behöver.

Referenser.

- Engellau, P. [1987], *På spaning efter Moder Sveas själ*. Timbro.
- Forskningsrådsnamnden [1984], *Kommunerna och framtiden. Programskrift med skiss till kommunala omvärldsbilder 2000*. FRN-Framtidsstudier.
- Ekstedt, E. & Henning R. [1988], *Statsmakt på mellanhand. Globalisering och Lokal mobilisering*. Studier och debatt. SNS Forlag.