

Korporativism i statsförvaltningen

I stort sett är de västeuropeiska demokratierna parlamentariskt instabila. Regeringsskiften med jämna mellanrum är regel, och Sverige utgör undantaget.

Det är sannolikt ingen tillfällighet att just Sverige kommit att bli detta undantag. Mycket talar för att socialdemokratiens unikt långa maktinnehav har ett direkt samband med det faktum att Sverige är ett genomorganiserat samhälle. Ingenstans är organisationerna, främst de fackliga, så allomfattande, välorganiserade och starka som just i vårt land. Och ingenstans i västvärlden är de så integrerade i statsapparaten som här.

I huvudsak är de rent korporativa inslagen i svenskt samhällsliv av sent datum. Ännu på 1950-talet stod organisationerna — ehuru redan då inflytelserika — fria från statsmakterna. Den sk Harpundsdemokratien innebar förvisso uppgörelser vid sidan av det parlamentariska livet men hade ändå klara begränsningar. I dag är många organisationer med och fullgör myndighetsfunktioner.

Många ämbetsverks styrelser är sammansatta av representanter för de stora organisationerna. Ibland företräder de ett direkt partsintresse, men ännu oftare finns de — det gäller i synnerhet LO, TCO, SACO/SR och SAF — med i egenskap av "allmänföreträdare". När LO och TCO är företrädare i exempelvis Universitetskanslersämbetets styrelse, är det inte som representanter för personalen vid universitet och högskolor. LO och TCO anses snarare, i likhet med SACO/SR och SAF, vara bärare av "allmänintresset".

Filosofin bakom detta kan te sig något svårbegriplig men bygger på föreställningen att de stora organisationerna tillsammans "täcker in" alla väsentliga intressen i samhället. Genom att sammanföra en LO-ombudsman, en SAF-direktör, en TCO-sekreterare, en SACO-representant osv med generaldirektören för ett ämbetsverk och några andra, som företräder viktiga intressenter (t ex andra ämbetsverk), får man en skara personer, som speglar samhället i stort och vilkas åsikter och intressen tillsammans kan bilda en relevant syntes. Dessutom — och det är inte det minst viktiga — görs de stora intressegrupperna härigenom medansvariga för besluten.

Är då detta en bra ordning?

Det beror självfallet på från vilken synpunkt man ser det. Stabilitet och kontinuitet främjas. Under förutsättning att den interna demokratin inom organisationerna fungerar tillfredsställande, och under förutsättning att de ges ett medinflytande som står i rimlig relation till deras sakkunskap och betydelse i varje enskilt ärende, finns det knappast anledning till principiella invändningar. Det har sannolikt varit av stort värde för svensk arbetsmarknad att LO och SAF suttit med i AMS:s styrelse och kunnat påverka arbetsmarknadspolitikens konkreta utformning. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer har därigenom blivit medansvariga för fattade beslut och varit tvungna att i det dagliga arbetet handla i medvetande om detta ansvar. Det finns ingen anledning att generellt

kritisera detta inslag av korporativism i statsförvaltningen eftersom det — rätt handhåvt — innebär att man på förhand kan undanröja irritationsanledningar, missförstånd och missnöje.

Men den avgörande frågan är om detta instrument verkligen handhas på rätt sätt. Ges textorganisationerna inflytande i proportion till sakkunskap, i förhållande till hur mycket deras medlemmar berörs av en viss fråga? Svaret är nej. Ty även om alla de etablerade organisationerna är bärare av legitima samhällsintressen, finns det — för att travestera George Orwell — de som är mer bärare än andra. I synnerhet LO ges regelmässigt en tyngd, som ofta inte står i rimlig proportion till de intressen organisationen har att företräda. Att LO väger tungt i frågor som rör textarbetsmiljö är naturligt och riktigt. Att LO skall väga tyngst också ifråga om hur den högre utbildningen skall se ut i framtiden, kan däremot inte ses som särskilt naturligt.

Rent horribelt blir det när LO:s remissvar i frågor utan nämnvärd löntagaranknytning upphöjs till "löntagarnas vilja" och ges avgörande vikt.

På senare tid har en ny faktor kommit med i spelet, nämligen TCO:s tydliga försök att vinna ökat inflytande genom att intaga samma ståndpunkt som LO. Uträkningen tycks vara, att man skall bil-

da en oemotståndlig löntagarfront i alla viktiga frågor och därmed i realiteten diktera de politiska besluten.

Strategin, som förefaller vara inspirerad av TCO-S-ordföranden John Östlund, är säkert välvald. Regeringen har bäddat det illa för sig, genom att i så många sammanhang hänvisa till att den har de stora löntagarorganisationerna med sig. Tidigare har löntagaropinionen i vissa frågor varit regeringen till stor hjälp i striden mot de borgerliga partierna. Men det faktum, att LO och TCO många gånger hamnat på olika ståndpunkter, har också givit regeringen relativt stor handlingfrihet. Hur stor blir denna med en konsekvent sammanhållen löntagarfront i alla viktiga frågor? I realiteten kommer konstellationen LO—TCO att i en rad fall diktera de politiska besluten.

En sådan utveckling innebär att den parlamentariska demokratin delvis sätts ur spel. De reella maktcentra kommer att ligga utanför demokratisk kontroll, och principen "en man, en röst" kommer inte längre att gälla. Samtliga politiska partier borde ägna detta förhållande uppmärksamhet. En utveckling i den riktningen kan självfallet inte pågå någon längre tid utan att få förödande konsekvenser för den parlamentariska demokratin.