

Anders Hagström

Sverige – den byråkratiserade demokratin

På papperet styrs Sverige av folket genom sina folkvalda representanter. I praktiken utövas den politiska makten i såväl regering, riksdag som kommuner och landsting av en liten skara yrkespolitiker och av dem tillsatta chefstjänstemän. Den representativa demokratin visar sig vid närmare betraktande vara en byråkratiserad demokrati.

Från 1971 och enkammarriksdagens införande hölls val vart tredje år, men i och med den ekonomiska krisen i mitten av 90-talet kom partierna överens om att förlänga mandatperioden till fyra år, dvs med ett klubbslag i riksdagen 1994 reducerades väljarnas möjlighet att komma till tals vid valurnorna från 20-21 tillfällen till 15-16 (utgående från rösträttsåldern som är 18 år och baserat på medellivslängden som är 81 år), dvs den demokratiska rätten att rösta, som brukar betraktas som en hörnsten i demokratin, reducerades med upp till en fjärdedel(!) utan några protester. Och skälet?

I propositionen, dvs regeringens förslag till riksdagen, hänvisades till Folkstyrelsekommittén som hävdade ”att förkortningen av valperioden från fyra till tre år hade försvagat de politiska organens handlingskraft på alla nivåer i det svenska valsystemet och närheten till val leder till att motsättningar mellan de olika politiska partierna överdrivs; långsiktiga uppgörelser mellan partierna försvåras och därmed hotas den traditionella tonvikten på samförståndslösningar i svensk politik.” Argument som uppenbarligen var tungt vägande... för politikerna, men för väljarna som blev blåsta på en bra bit av sin potentiella möjlighet att utöva sin rösträtt? (Se Regeringens proposition 1993/94:115).

Kommunerna ”professionaliseras”

Samtidigt med införandet av enkammarriksdagen fortsatte kommunsammanslagningarna från de omkring 2 500 som funnits 1952 då en ny kommunindelning skulle träda i kraft till 274 kommuner 1974 (idag 291) i syfte att göra dem bärkraftiga nog att fylla de uppgifter som lades på dem under de år Sverige surfade på det långa ekonomiska efterkrigssuppsvinget. (Se not)

En effekt av sammanslagningarna var att tiotusentals politiska uppdrag försvann och kommunerna ”professionaliserades” eller byråkratiserades, dvs makten kom i praktiken att koncentreras till kommunala yrkespolitiker, kommunalråden, och kommunernas chefstjänstemän. 1951 hade det funnits 200 000 förtroendevalda, 2010 är antalet förtroendevalda i kommuner och landsting cirka 44 000. Lägg till att Sverige 1951 hade en befolkning på 7,1 miljoner mot idag 9,4 miljoner och antalet förtroendevalda i proportion till befolkningen blir ännu mindre än den var 1951.

Eftersom det huvudsakligen handlar om fritidspolitiker säger de här siffrorna att det antagligen måste ha skett en långsam men kraftig åderlåtning av partiernas aktiva medlemskår även om det inte direkt går att avläsa i medlems-siffrorna. Kommunalpolitiken är nämligen oftast basen för partiernas lokala aktivitet.

Räkna med att bli omvalda

Så länge den politiska situationen är något så när stabil kan politikerna räkna med att bli omvalda till dess de själva väljer att dra sig tillbaka likt Göran Johansson, länge allmänt uppfattad Göteborgspolitikens ”starke man”. Skulle majoritetsförhållandena kastas om så kan toppolitikerna ändå ofta räkna med att kunna fortsätta som heltidspolitiker – exempelvis som oppositionsråd – visserligen med ett visserligen reducerat men ändå ganska avsevärt inflytande. Utom de förstås som får bära hundhuvudet för ”nederlaget” – de brukar följa den

hävduvna traditionen och avgå likt Reinfeldts föregångare, Bo Lundgren, som moderat partiledare, för att återkomma som exempelvis landshövding, ambassadör, generaldirektör osv i fallande skala efter den tidigare positionens betydelse, om de inte hittar en lukrativt knäck i "näringslivet". Bo Lundgren blev för övrigt chef för Riksgälden.

Löner, pensioner och fallskärmar

Som en spegel av förhållandena i resten av samhället har de ledande politikerna föga förvånande höga löner eller "arvode". Statsministern har för tillfället 135 000 i månaden sedan 1 juli, hans regeringskollegor får nöja sig med 108 000 medan en riksdagsledamot har 55 000 i arvode från 1 oktober i år. Svårare är att beräkna vad kommunal- och landstingsråd får i arvode eftersom arvodesspannet är brett. Men enligt statistik framtagen av Statistiska Centralbyrån för 2007 uppgick det månatliga arvodet för en kommunal heltidspolitiker till cirka 45 400 i snitt medan en heltidsarvoderad landstingspolitiker hade 52 000 i snitt. Pikant i sammanhanget är att moderatstyrda Vellinge med bara 33 000 invånare och landets lägsta kommunalskatt har landets högst avlönade kommunalråd, Lars-Ivar Ljungman, med 104 000 kronor i månaden.

Skulle politikerna hellre vilja njuta av gröngräset efter flera år i maktens korridorer och sammanträdesrum så behöver de inte dra åt svångremmen. De kan göra som den förre arbetsmarknadsministern Sven-Otto Littorin och utlösa fallskärmen, "avgångsersättningen" i hans fall är 112 000 kronor i månaden eller totalt 1 344 000 kronor. Håller de till pensioneringen behöver de inte frukta att bli fattigpensionärer. I Göteborg kan kommunalråden gå i pension vid 50, och om de suttit tre mandatperioder eller 12 år får de 30 000 i månatlig pension.

Fyraprocentsspärren

Enkammarriksdagens tillkomst innebar också att en spärr på fyra procent infördes (med undantag för om ett parti får minst 12 procent i en valkrets men så har hittills inte varit fallet). Spärren brukar motiveras med att det ska göra det möjligt att bilda regeringsdugliga majoriteter efter ett val. Ju fler partier i riksdagen desto svårare att komma överens.

Men med tre partier i riksdagen (kristdemokraterna, vänsterpartiet och centern) i närheten av spärren, varav alla tre ligger eller har (så även Miljöpartiet) legat nära spärren samtidigt som de ingår och ingått i underlaget för olika majoritetsregeringar ser spärren snarare ut att komma att fylla motsatt funktion. Det har lett till fenomenet med taktikröstning men i värsta fall spärren leda till att en betydande andel av befolkningen kommer att upptäcka att de partier de lagt sin röst på inte blir företrädare i riksdagen.

Partistödet

I vilket fall fungerar fyraprocentsspärren i praktiken så att den stärker de stora partierna genom att deras resurser att permanenta eller befästa sitt inflytande ökar. Inte ens partiernas minskande medlemsantal har spelat någon roll i sammanhanget.

Sommaren 2008 konstaterade SVT:s nyhetsprogram Rapport att trots att riksdagspartierna förlorat var fjärde medlem – siffror som inte tar hänsyn till hur många färre som i verkligheten är aktiva – under 2000-talet hade det offentliga partistödet ökat under perioden med fyrtio procent och uppgick totalt till över en miljard kronor. Staten och riksdagen bidrar med mest, ungefär 400 miljoner kronor om året till partierna, som fördelas efter partiernas storlek och som de får disponera det efter eget huvud. Men även kommuner och landsting bidrar med partistöd.

Till detta kommer så bidrag från organisationer och enskilda. Hur mycket är svårt att bedöma. Att socialdemokraterna får miljonstöd från LO är väl känt även om beräkningarna av dess faktiska storlek skiljer sig åt. Men hur mycket moderaterna får och från vem är mindre känt, och kommer så förbli om moderaterna får som de vill. Valåret 2006 uppskattades de ha samlat in 30 miljoner i form av privata donationer, vilket var åtta gånger mer än övriga partier tillsammans. (I mitten av förra året beräknades att partiet samlat in över 80 miljoner från privata bidragsgivare sedan år 2000, vilket får antas vara en minimisumma eftersom partiet även kan påräkna andra former av privatfinansierat stöd.)

Spjärnar emot

Trots att Europarådets enhet mot korruption rekommenderat ökad öppenhet spjärnar den moderatledda Alliansregeringen emot. Den moderata justitieministern Beatrice Ask motiverade nyligen regeringens ovilja att öka offentligheten kring partibidrag med att det måste vara tillåtet i ett fritt land att kunna lämna stöd till olika partier och organisationer utan att avslöja hur man röstar.

Ett nytt eller litet parti är i klart underläge ställt mot det här pengaregnet – som ju faktiskt beslutats av de etablerade partierna själva i kraft av att de dominerar det politiska fältet. Det utgår visserligen utgår olika typer av partistöd för de partier som kommit upp i 2,5 procent i hela landet under någon av de två senaste riksdagsvalen, nu senast Sverigedemokraterna (2,9 procent) som bara för 2007 fick totalt 11,4 miljoner i partistöd från staten, de 120 kommuner och 3 landsting det var företrätt i. Men jämfört med de stora partierna är det ändå små summor.

”Transportkompani”

Det parti som lyckas ta sig över spjerrarna och bli invald i olika församlingar kommer snart att upptäcka att det uppdrivna tempot i politiken, i sig en spegel av det alltmer uppdrivna tempot i samhället, tenderar att leda till en ökad koncentration av makten att formulera de dagsaktuella ställningstagandena till partiernas ledningar och vice versa från riksdag till regering. (Principer kan man överlåta åt kongresserna att formulera eftersom de ofta är så luftigt formulerade att de kan tolkas och tänjas lite hur som helst när det väl kommer till kritan. Ta bara socialdemokratiens ”principiella” ställningstagande för republik.)

Processen späds dessutom på av det yttre trycket på partiet att framstå som samlat och enigt för att inte skrämja bort eller demoralisera partiets anhängare och väljare, som de – återkommande – gånger knivarna slipats mer eller mindre öppet i Vänsterpartiet eller Folkpartiet. Ogenomtänkta utspel av olika ledamöter kan dessutom bli ett ok att dras med för resten av mandatperioden eftersom media visserligen sägs ha har ett kort minne – men ett stort arkiv att plocka ur när det passar dem.

Riksdagsledamöterna tenderar att förvandlas till ett ”transportkompani” eller ”röstboskap” – uttryck som till och med används av riksdagsledamöter själva, oftast i frustration över att partiståndpunkter spikas eller revideras utan ordentlig diskussion i vare sig i riksdagsgruppen eller i partiet som helhet.

Kvittat ut sig

Den ledamot som vägrar eller hotar att öppet gå emot sitt parti utsätts – i synnerhet om det uppfattas som en viktig fråga – av intensiva övertalningsförsök om inte rent utav förtäckta hot om att se sin politiska karriär stoppad. Ta bara den hårda press som borgerliga ledamöter utsattes för i samband med förslaget om att ge FRA utökade möjligheter till signalspaning. I slutänden var det bara en av de borgerliga kritikerna som vågade rösta emot förslaget,

folkpartisten Camilla Lindberg, medan ett antal kritiker hade kvittat ut sig för att slippa rösta, vilket resulterade i att den omstridd lagen antogs 143 röster mot 138.

Men det finns ledamöter som försvarar att bli degraderad till ledamot av ett transportkompani – av lojalitets- eller karriärskäl kan man bara gissa.

”–Ja, riksdagen är ett transportkompani, om man nu ska vara lite fräck” hävdade kristdemokraten Sven-Gunnar Persson i en intervju för Ekot i januari 2007. ”I själva beslutsprocessen, och det är ju parlamentarismens idé, lite grand, ska ju regeringen ha stöd för sina förslag i riksdagen, och det är det vår uppgift att se till att de har.”

Persson själv blev ”lite överrumplad” när kristdemokraterna i Alliansregeringen i mitten av december 2006 ändrat partiets syn på genförändrad mat. ”När jag fick upp ögonen för det var det i ett väldigt sent skede, och det tar emot väldeliga att stoppa eller vända den processen.”
Så sant, så sant

Lite att säga till om

På papperet har väljarna stora möjligheter att följa och övervaka politikernas arbete, men hur är det i verkligheten? Säg den heltidsarbetande förälder som har tid och ork att följa med i alla turer ens i den egna hemkommunen. För att inte tala om möjligheterna att påverka besluten, vilket ofta kräver långvarig och uthållig opinionsbildning. (Än mer som man ofta riskerar att bollas mellan olika förvaltningar som frivär sig från allt ansvar och hänvisar till någon annan instans, om inte frågan rent av begravs i någon utredning.)

Ofta har många därför en väldigt suddig bild av vad som debatteras och beslutas i olika politiska organ. Ja, de flesta väljare har antagligen en mycket vag bild av vad till och med det ”egna” partiet står för, för att inte tala om hur de förvaltat sitt mandat under mandatperioden.

I praktiken förvandlas man till en mer eller mindre välinformerad konsument som förväntas välja mellan mer eller mindre färdigsydda och attraktivt paketerade åsiktspaket vart fjärde år och däremellan inte störa ”den demokratiska tågordningen” för mycket – ett åsiktspaket garnerat med käcka tillrop i stil med: ”För ett mänskligare Sverige” (Kristdemokraterna), ”Tillsammans gör vi Sverige till ett föregångsland” (Moderaterna) och ”Tillväxt i hela landet” (Centerpartiet).

Undra på att många väljare har svårt att ta ställning mellan partierna.

”För 46 år sedan, 1964, hade 18 procent av väljarna inte bestämt sig när startskottet för valrörelsen gick. Sedan dess har antalet osäkra väljare ökat stadigt, och förra valet hade hela 58 procent ingen aning om vilket parti de skulle lägga sin röst på när det var en månad kvar.

– Konsekvensen av den här osäkerheten och rörligheten bland väljarna blir en väldig nervositet hos partierna. De har mycket att vinna i slutet av en valkampanj, men också mycket att förlora. Det tenderar att sluta i en kaskad av utspel, en hel del ”negative campaigning” och skandaler som får stor betydelse, som dataintrångsskandalen i förra valrörelsen, säger Tommy Möller, professor i statsvetenskap på Stockholms universitet.” (DN 270810)

Tid, pengar och resurser ger försprång

Bara den som har tid, pengar och resurser kan räkna med att få gehör eller har ett försprång vad gäller möjligheterna att få gehör bland politikerna för sina synpunkter:

”Näringslivet, genom enskilda företag men främst arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv (före detta SAF och Industriförbundet), satsar varje år hundratals miljoner kronor på att påverka den svenska allmänheten, medierna och skoleleverna. Timbro använder varje år 40–50 miljoner kr.

Från sitt ägande i byggföretaget NCC slussar folkpartipolitikern Antonia Ax:son Johnson 30–40 miljoner kr av vinsterna varje år till tv-kanalen och tidningen Axess. Mångmiljonvinster från tidningsverksamhet har överförts av Centerpartiet till tankesmedjan Fores som försöker påverka opinionen för en uppluckring av LAS. Den företagsorienterade tankesmedjan Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) använder 40–50 miljoner kr per år i utrednings- och påverkansarbete. En femtedel av medlemmarna är statliga myndigheter, (exempelvis Arbetsförmedlingen, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket), universitet och högskolor som betalar uppemot 155.000 i avgift varje år för att stödja borgerligt idéskapande och opinionsbildning i till exempel beskattningsfrågor.

I Svenskt Näringsliv ingår numera en rad statliga bolag, offentliga institutioner och oberoende medieföretag som DN, Svenska Dagbladet men också public servicebolagen SR, SVT och UR. Posten och LKAB är till exempel viktiga medlemmar och står således bakom agerandet i politiska frågor liksom i den aggressiva kampanjen i årets avtalsrörelse.” (”All makt i dagens Sverige är samlad i näringslivet.” Debattinlägg i *DN* 160910 av Bo Göransson, Sverker Lindström, Bengt Sæve-Söderbergh i Arenagruppens vänförening)

Eller som en anonym riksdagsman uttryckte det i en studie av politiker och lobbying:

”Även inom politiken är det så att pengar styr. ... De [företagen] kan avsätta mer tid, ligga på mer, sedan kan de ju samla mer kompetens och vara mer effektiva på att nå ut till media och så vidare. (Ledamot C).” (Lobbying ur ett mottagarperspektiv. Riksdagsledamöternas tillgänglighet och mottaglighet för lobbyister. David Fridner, 2010.)

Byråkratiserad demokrati

Det här är inte avsett att utgöra någon slags uttömmande skildring av hur det politiska systemet fungerar i Sverige. Snarare är det en ganska skissartad bild av hur det fungerar. Men dess bärande budskap är att det politiska systemet i Sverige i praktiken fungerar så att den stora massan av befolkningen inte spelar någon aktiv roll i det dagliga politiska beslutsfattandet, samtidigt som det ger byråkratin, dit även garnityret av toppolitiker rent socialt måste räknas, ett – regelbundet förnyat – folkligt mandat att styra. Åtminstone så länge den inte utmanas av ett alternativ som är starkt nog att övervinna alla de hinder som verkar till den byråkratiserade demokratins fördel.

Not:

Se min artikeln [Socialdemokratin och ”systemskiftet”](#)