

Funderingar kring det svenska maktprojektet

AV KRISTER STÅHLBERG

När jag går till att kommentera det svenska maktprojektet, sker det mot bakgrunden av två begränsningar. Jag har inte varit i tillfälle att ta del av hela det enorma underlag som projektet producerat. Knappast är det ens rimligt att förutsätta att det finnes någon person som ägde förutsättningar att insiktsfullt beröra hela bredden av frågor som tangerats inom projektet. Jag utgår även ifrån att det svenska projektet, mer än mången annan forskningshelhet, inbjuder till funderingar kring ämnet snarare än till detaljerad genomgång av enskilda resultat. Just denna senare omständighet uppfattar jag som en av projektets starka sidor. Vid talrika tillfällen har jag haft anledning att låna syntetiserande tankegångar eller tolkningar ur projektet.

En rätt utbredd uppfattning bland samhällsforskare gör gällande att vi sällan på ett ingenjörsmässigt sätt förmår lösa samhällsproblem. Snarare består vår roll i att bidra till en konfundering på ”högre nivå”. Härvid tänkes samhällsforskningen mestadels tala till makten via många svåröverskådliga indirekta kopplingar. Maktprojektet förefaller i detta avseende intressant och speciellt. Till projektets starka sidor hör att en rad rätt traditionella politologiska studier som sådana och i syntetiserad form delges uppdragsgivarna på ett tankeväckande sätt. Ur forskningssociologiskt perspektiv vore jag inte överraskad om det visade sig att maktprojektet haft mer än brukligt direkt genomslag hos makthavare. Till det bidrar, antar jag, det svenska valresultatet och den troligen åtföljande självvrannanskan inom socialdemokratin. De perspektiv som maktprojektet erbjuder på den svenska modellens utveckling blir dubbelt relevanta. Å ena sidan pekas på trender inför framtiden som har relevans för tolkningen av utrymmet för kommande politiska linjer. Å andra sidan pekar trenderna på bakomliggande förklaringar till problem för det svenska politiska etablissemanget i allmänhet och det socialdemokratiska i synnerhet.

Bakgrunden till funderingar av detta slag bildar ett genomgående inslag i projektet, nämligen strävan till förenkling och suggestivitet – dock mestadels, det bör påpekas, med bibehållen koppling till det forskningsmässigt motiverade. För mig, som skriver inom en kultur med påtaglig dragning åt stilistiskt ”tyskeri”, känns det angeläget att framhäva den föredömliga klarheten inte minst hos de verk som bär projektledarens, Olof Peterssons, signatur.

Politologiskt inriktade maktundersökningar på nationell nivå för, om något, tankarna till makro-nivån. Det är inte lätt att finna exempel på studier som utgående från sedvanliga begreppsliga maktdefinitioner, ofta mikro-orienterade, skulle ha tecknat en trovärdig bild av maktstrukturen i ett samhälle. Därför förefaller det viktigt att förankra maktprojekt av detta slag i begreppsbildning på makro-nivån. Mitt intryck är att projektet inte riktigt lyckats i denna strävan. Det blir t ex inte riktigt klart vad den svenska modellen egentligen uttrycker om vi granskar den såsom en maktstruktur. Är det t ex givet att alla kännetecken för modellen är relevanta ur ett maktperspektiv?

I den svenska projekthelheten har jag inte funnit särskilt många spår av det grepp som ingick i det norska maktprojektet. Jag tänker särskilt på en systematisering av samhällets styrtyper eller styrsfärer, det som JP Olsen, kallat för ”models of governance”. I anslutning till dessa styrformer blir det särskilt den korporativa statens ställning och den byråkratiska statens ställning som jag gärna hade sett mer om.

Det finns naturligtvis en hel del skrivet om makt inom projektet. Men kanske det just därför är viktigt att påpeka att jag ändå inte riktigt kommit underfund med hur projektets olika delar knyter samman till en bild av den svenska maktstrukturen. Antagligen är det inte helt missvisande att påstå, att projektets intressanta resoneringar

de delar innehåller mycket som är hämtat utanför projektets egentliga undersökningar. Flera av de mest intressanta delarna av projektet hade kanske, om jag något tillspetsar det, kunnat skrivas utan projektets delstudier.

I och för sig är detta ingen kritik av enskilda prestationer inom projektet. Men det jag frågar mig är hur systematiskt och strategiskt de olika delarna av projekthelheten har planerats?

För att tolka och förstå resultat som rör makro-nivån är det naturligtvis fördelaktigt om vi kan jämföra resultaten för det egna samhället med resultat från andra samhällen eller om vi kan jämföra vårt samhälle nu med vårt samhälle då.

Trots att jag naturligtvis är medveten om det arbetsdryga i dylika jämförelser i tid eller över samhällen, saknar jag flera systematiska inslag av detta slag i projektet. I den utmärkta delstudien "Medborgarnas makt" ingår ett bra exempel på hur viktiga tex jämförelser över tid är. Det systematiska intresset i väljarbeteende som präglat den svenska politologin under de senaste decennierna har här åter burit god frukt.

De reflektioner av jämförande slag som ingår i projektet kunde alltså – sagt med den osäkerhet som en ofullständig insyn i det svenska forskningsläget för med sig – gärna ha varit flera. Särskilt gäller detta eftersom det i projektet argumenteras kraftigt för just den förändring som den svenska modellen genomgår. Det är just dessa es-säistiska synteser av iakttagelser som jag upplevt som det verkligt intressanta i projektet. Men frågan kvarstår, hade det varit möjligt att mera systematiskt bygga in de jämförande perspektiven i projektet. Kunde i det rumsliga perspektivet det norska maktprojektet ha erbjudit jämförelsepunkter?

I förbigående måste jag uttala förhoppningen att det i Finland vore möjligt att genomföra några av projektets bärande delstudier. Jag föreställer mig att det vore möjligt att i förhållandevis snabb takt replikera medborgarundersökningen, nätverksstudien samt elitundersökningen. Redan dessa tre parallella undersökningar vore antagligen tillräckliga för att hjälpa till att skilja drag i de svenska resultaten som bör förstås mot bakgrunden av just svenska förhållanden från drag som måste förstås mot bakgrunden av det västerländska samhällssystem som våra länder representerar. Särskilt intressant vore ju att finna drag i våra samhällen som uttryckligen skall förstås mot bakgrunden av en eventuell särskild nordisk modell.

Vad jag bl a är ute efter i föregående kommentarer kunde kanske illustreras i förhållande till elitundersökningen. Som huvudresultat anges att Sverige inte styrs av en eller av flera eliter, utan av två eliter. Uppfattningen stöds, sägs det, av resultaten rörande eliternas härstamning. Vi får två grupper av eliter, de med övervägande borgerlig rörelsebakgrund och de med övervägande arbetarrörelsebakgrund.

En rent metodisk fråga kunde här kanske ställas i förbigående. Är det inte sannolikt att vi åtminstone i alla nordiska länder skulle erhålla samma resultat som i den svenska elitgrupperingen? Ligger det inte så att säga i tillvägagångs-sättets logik. Vi delar in härstamningen i två grupper. Vi söker gruppens andelar i a priori specificerade eliter och delar sedan upp dem enligt samma grund som vi klassificerat härstamningen, dvs vi delar in eliterna enligt majoritetsmönster rörande härstamningen. Är det rimligt att vänta sig att vi får annat resultat än det att arbetarrörelsen mestadels består av sådana som har arbetarbakgrund.

Ett resultat av detta slag bygger rimligen på antaganden som kunde ifrågasättas. Är det härstamning som är avgörande för maktutövningen? Kunde inte, om vi granskade centrala politiska linjedragningar, helt andra konstellationer uppstå elitgrupperna emellan? Särskilt frågar jag mig om inte en granskning av detta slag förbiser den betydelse som tex förvaltningen i vid mening kan ha såsom förslagsställare och fastställare av den offentliga dagordningen. Frågan är alltså om elitgranskningen säger något om motorn och tyngdpunkten i maktutövning i Sverige.

Detta för naturligtvis tankarna till det ofta upprepede önskemålet att det socialdemokratiska Sverige borde ha granskats närmare i sömmarna. Det önskemålet är det lätt att instämma i. Det intressanta mot bakgrunden av mitt påpekande ovan är emellertid att ställa frågan vad socialdemokratin i Sverige eventuellt representerar. Har vi här att göra med en elit som uppträder som aktör och som följaktligen fastställer utgångspunkterna för andra gruppers handlande? Eller, utgör socialdemokratin snarare ett koordinerande nätverk som träder i funktion före den officiella och formella samordningen av ärenden i den politiska processen. Eller vidare, är kanske socialdemokratin bara en arena via vilken det slutliga formella stödet för beslut i riksdagen säkerställs.

Det har rörande maktstudier ofta påpekats att erhållet resultat är förbundet med undersökning-

ens tillvägagångssätt. Vi kunde då fråga oss om inte maktstrukturen i Sverige tecknats på ett annorlunda sätt om utgångspunkten hade varit några sektorfallstudier av viktigare politiska linjdragningar? I en sådan granskning kunde vi förvänta oss att betydelsen av härstamning och partitillhörighet nedtonas till förmån för grupperingar kring stridsfrågorna bland de närmast berörda.

Betoningen av den tudelade eliten för oss till projektets nätverksstudie. I den sammanfattas resultatet på ett fascinerande sätt genom associationerna till Odin, Tor och Frej. Vi finner här, ma o en tredelning. Denna indelning särskiljer grovt taget förvaltningens värld som väsentlig. Står inte detta resonemang i ett visst motsatsförhållande till elitresultatet om vi granskar resultaten ur just maktutövandets perspektiv?

Vad som dessutom slagit mig i just nätverksstudien är en tveksamhet att analysera resultaten mot bakgrund av diskussionen om en segmenterad förvaltning. Den bild som tecknas av kontaktmönstren verkar ju i många avseenden följa det vi förväntar oss utgående från kompetensbeskrivningar. Innebörden av det måste vara att kontaktmönstret långt struktureras av sakområden. I en recension av nätverksboken pekade jag på utbildningssektorn som ett exempel. Skolfolk har kontakter med skolfolk. Just kontaktmönster av detta slag tycker jag pekar mot att makten befinner sig just där och att andra aktörer kanske är beroende av vad som framställs och föreslås inom dessa segmenterade omgångsmönster.

I nätverksstudien kunde man även fästa sig vid kombinationen symboler, politiker och massmedia. Detta mönster som framhävs kanske pekar på att politiken, inklusive socialdemokratin, kanske inte spelar den styrande roll vi så ofta tänker oss. Det är inte omöjligt att partierna i själva verket har något av förklararens och marknadsförarens uppgifter inom den totala maktstrukturen.

I kartläggningar av detta slag måste förenklingar göras. En sådan är naturligtvis att registrera kontakter som på något sätt likvärdiga. En intressant fråga är om slutsatserna vore annorlunda om kontakterna viktades. I den dahlska beslutsinriktade varianten av maktstudier är det grundläggande att skilja mellan den betydelse olika frågor har. Enligt en sådan föreställning har vi ju även byggt upp den grundläggande samhällshierarkin. Jag frågar mig om ett systematiskt utnyttjande av hierarkiserade beslutsområden, a priori uppställda, hade varit möjligt?

Det är säkert ingen tillfällighet att det trendiga nätverksbegreppet utnyttjats inom projektet. Begreppet är direkt relaterat till det övergripande tolkningsmönster som görs. Jag tänker på argumenteringen kring samhällets eftersläpande självförståelse (i Makt, 1991). Argumenteringen har utförligt drivits i den lysande essän "Makt i det öppna samhället" (1989). Vi är, om jag förstått det rätt, på väg att övergå från det vertikala samhället till det horisontala samhället.

Onekligen finns många resultat inom projektet som kan tas till täckning för en sådan uppfattning. Betonandet av utträde snarare än lojalitet eller protest pekar i den riktningen. Men frågan är ändå om tolkningen sammanfattar huvudmönstret i resultaten.

Vore det inte möjligt att tolka tex nätverksstudien så att den pekar på klart hierarkiserade strukturer som bestämmer kontaktmönstren. Trots att alternativt politiskt deltagande blivit vanligare, gäller fortfarande att det traditionella deltagandet är starkt. I val deltar en överväldigande del av de röstberättigade. Traditionella partier samlar en överväldigande del av de avgivna rösterna. Jag antar att svenskarna helt övervägande ser på egna TV-sändningar och läser svenska tidningar osv.

Det är riktigt att vi genomlevt en period under vilken dereglering utgjort ett slagord. Men om jag förstått tex det svenska frikommunförsöket rätt, har inte resultaten som beledsagats av slagordet varit överhövan stora. Likartade har erfarenheterna varit tex Danmark och Finland – allt medan reglerna förenklas eller slopas ökar mängden reglering. Det skulle inte förvåna om den europeiska integrationen ytterligare lassade på regelbördan. Samtidigt skapas en ytterligare hierarkisering.

Ändå har jag varit benägen att i den idealtypiska sammanfattningen av det vertikala och det horisontella samhället se en viktig uppdelning som svarar mot vissa drag i utvecklingen. Det förefaller tex klart att kommunaliseringen av den offentliga verksamheten skapat långt flera aktörer än tidigare och även lokala nätverk. Trots centrala regler får vi i framtiden räkna med betydande lokal variation, antingen för att reglerna görs mer allmänna eller för att de lokala beslutsfattarna helt enkelt struntar i centrala regler. På motsvarande sätt är det antagligen riktigt att det finns en djupnående klyfta mellan det förverkligade och det möjliga medborgarskapet, en klyfta som pekar på allt mer bångstyriga medborgare.

Frågan är ändå om inte argumenteringen till

förmån för det horisontella alternativet skall uppfattas som lika mycket präglat av normativa överväganden som av empiriska belägg. Det är antagligen för att jag stöder en utveckling i horisontell riktning som jag funnit argumenteringen så givande.

Vad en övergång i horisontell riktning antagligen kommer att innebära är att den offentliga tjänsteproduktionen alltmera kommer att präglas av valfrihet för konsumenter och konkurrens mellan producenter. Om vi kallar detta för privatisering, kommer den offentliga sektorn till stora delar att privatiseras, en utveckling som framför allt helt kommer att förändra den kommunala förvaltningen.

I detta perspektiv är resultaten ur den stora medborgarundersökningen intressanta. Det måste onekligen vara tankeväckande för det offentliga att lägga märke till att sektorer sådana som skola, hälso- och sjukvård samt barntillsyn erhåller lägre påverkansupplevelser än de mera marknadsorienterade sektorer som är föremål för granskning. Struktureringen av medborgarskapets handlingsvägar är överhuvudtaget ett spännande grepp som projektet skall ha tack för.

Trots att jag bara indirekt fördjupat mig i den projektargumentering som gör gällande att den demokrati mår illa som låg till grund för pro-

jektets uppdrag, medan en kanske mer klassisk västerländsk individualistiskt inriktad demokrati mår bättre, vågar jag förutspå att resultatet kommer att uppfattas som centralt och förutseende i fortsatt svensk demokratidebatt. På denna, för den nordiska välfärdsstaten, centrala punkt står vi inför djupa omprövningar, inte bara pga det "yttre" tryck som den europeiska integrationen stärker, utan även pga det "inre" tryck som knappast är så väsensskilt från flera av de grunder som bidragit till att de östliga systemen kollapsat och lagt i dagen sin långvariga oförmåga till förnyelse.

*

Många av mina synpunkter tangerar det problematiska i att inte den offentliga förvaltningen utgjort någon del av projektet. Jag har fäst mig vid den rätt klara tyngdpunkten på mer snävt politologiska perspektiv i projektet. Härvid är jag medveten om att en förvaltningsstudie ursprungligen planerades som del av projektet. Men ur det att studien inte blivit av följer naturligtvis inte att den svenska maktstrukturen kan tecknas huvudsakligen eller bara utgående från de mer politologiska studier som genomfördes. En viss skevhet av det slaget präglar åtminstone mitt intryck av resultaten.