

Översikter och meddelanden

Politikens teser och vetenskapliga argument

Utländska iakttagare har påpekat att svensk statskunskap har ett bekymmersamt förhållande till den politiska makten. Alldeles nyligen hävdade exempelvis Dag Anckar att det är berättigat att tala om en

... med rådande politiska ordningar och ett slags underförstått uppgående i en gemenskap vars konturer ogärna skall ifrågasättas. Konsekvenserna för den statsvetenskapliga forskningen av denna gemenskap borde utredas och analyseras, men ett problem i sammanhanget är givetvis att gemenskapen, samtidigt som den är ett forskningsobjekt, blir en psykologisk restriktion för strävanden att närma sig samma objekt.¹

Vi anser att Anckars utmaning bör tas på allvar, och även om vi inte skall uttala oss om våra egna psykologiska (och andra) restriktioner, vill vi här göra ett sådant försök till kritisk genomlysning av svensk statskunskap.

Eftersom tanken är att detta skulle vara något som utmärker just svensk statskunskap, kan saken inte gärna handla om att forskningen ibland politiseras eller att vissa statsvetare uppträder som engagerade medborgare i den politiska debatten. I båda dessa avseenden ligger vi i Sverige nog långt efter Finland och inte minst föregångslandet USA. Vi är heller inte speciellt oroade över att våra forskningsresultat då och då visar sig vara politiskt relevanta eller att somliga av oss också bär på en politisk lidelse.

Vi vill i stället lokalisera bekymret, som vi menar bör tas på allvar, till en kombination av två olika faktorer:

1) Svenska statsvetare är och har varit mer *betrodna* av statsmakten än kanske någon annan samhällsvetenskaplig disciplin.

2) Svenska statsvetare är generellt sett, dvs med hänsyn taget till alla underdiscipliner som sorterar inom statskunskapen, *inte* alltid tillräckligt *professionella* i rollen som samhällsforskare.

Det är i sig inget större problem om vi är betrodna av den politiska makten som professionella statsvetare. Det är i alla händelser inget som vi kan göra något åt;

det är ju statsmakten som betror oss. Problemet är i stället att de politiska maktahavarna sällan är kompetenta att avgöra om det vi gör verkligen håller professionell standard. Det är vi själva, inom professionen, som måste ha omdömet att klargöra när vi kan göra anspråk på att uppträda som företrädare för disciplinen eller när vi uttalar oss som mer eller mindre välinformerade lekmän. Om det vore så väl att professionen, dvs den debatt som kännetecknar vetenskapssamhället, stod för detta omdöme, skulle inte heller det utgöra något problem. Tyvärr är det dock så illa ställt, att merparten av de uppdrag som den politiska makten lägger ut på oss statsvetare resulterar i rapporter och utredningar som lever ett eget liv vid sidan av forskarsamhällets reguljära granskningsprocess. Det är den enskilde forskarens personliga omdöme som då faller avgörandet. Det säger sig självt att detta är ett mycket bräckligt sätt att slå vakt om den egna professionen. Den kritiska granskning som är ett nödvändigt inslag i varje slags profession kunde inte gärna ges en svagare institutionell form.

Det problem vi här skisserat är givetvis inte olösligt. För oss statsvetare handlar det helt enkelt om att läsa våra kollegers rapporter och någon gång då och då skriva en recension. Som kollektivt åtagande är det lätt att ena sig om att det är så det måste gå till. När problemet riktas mot den enskilde forskaren möter man emellertid hinder som i stort sett går ut på att det egentligen inte finns några incitament att ägna sig åt offentlig granskning av kollegers arbeten. Tyvärr finns det väl snarare faktorer som talar mot en sådan verksamhet. Svensk statskunskap är en liten profession och anslags- och tjänstesystemen är mycket pyramidala. I ett sådant system, där var och en någon gång riskerar att bli beroende av någon annan, frodas inte precis den öppna debatten och kritiken. Trots i sak mycket stora åsiktskillnader om centrala politologiska problem hos de ledande inom ämnet under de senaste två decennierna lyser den öppna debatten med sin frånvaro.² Därför har vi också ett system där den vetenskapliga granskningen begränsar sig till doktorsavhandlingar och till ett fåtal tillfällen då provning sker vid tjänstetillsättningar.

För att inte bara hamna i pejorativa utgjutelser över hur "systemet" fungerar, känner vi oss föranledda att själva ge ett bidrag till den diskussion som vi och många andra efterlyser. Vårt val av "case" har fallit på Nils Stjernquists och Håkan Magnussons *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner. Ett problem som är till för att lösas* (Civildepartementet, Ds 1988:48). Valet är givetvis inte godtyckligt. Det finns flera viktiga skäl som gör att just denna rapport bör lyftas fram och bli föremål för en kritisk granskning. Rapporten har för det första tillkommit med stöd från "Delegationen för forskning om den offentliga sektorn" vilken är direkt knuten till civildepartementet. Den ingår således i det speciellt svenska mönstret där forskningsrapporter publiceras direkt i det offentliga utredningsmaskineriet. Ansvarig för rapporten (åtminstone medansvarig) är för det andra en statsvetare som mer än de flesta av sina kolleger har varit och är betrodd av statsmakten, professor emeritus Nils Stjernquist. Stjernquists meritlista som av statsmakterna betrodd statsvetare är imponerande lång: Ledamot av offentlighetskommittén, expert i författningsutredningen, grundlagberedningen och fri- och rättighetsutredningen, ledamot av medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport.³ Den aktuella rapporten är således ingen tillfällighet. Det tredje skälet är att rapporten aktualiserar en viktig normativ problematik, vilket är intressant mot bakgrund av att den politiska filosofin för närvarande upplever en renässans inom vårt ämne. Till denna punkt vill vi återkomma senare i denna artikel.

Rapporten *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner* är egentligen en sammanfattning av en tidigare skriven och mer utförlig rapport, *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna* (Ds 1988:36). Det kan hävdas att rapporten i första hand vill ge en kortfattad och lättbegriplig presentation av en vid det här laget mycket omfattande empirisk forskning om våra kommuner. Vad beträffar just detta har vi ingenting att invända mot rapporten. Vi utgår ifrån att de empiriska resultaten är tillförlitliga. Den kompetens som finns inom svensk statsvetenskap på detta område talar för att så bör vara fallet. I alla händelser är det inte den sidan av rapporten som intresserat oss. Vi är mer intresserade av den frågeställning författarna antyder i sin underrubrik: "Ett problem som är till för att lösas". Vi är nyfikna på hur två svenska statsvetare väljer att tackla den uttalat politiskt filosofiska problemställningen om hur man på ett institutionellt plan kan finna en rimlig avvägning mellan två centrala värden, *frihet* och *jämlikhet*.

Rapportens författare är redan från början inne på att kommunal självstyrelse och jämlikhet är två värden

som inte båda samtidigt kan maximeras. De flesta medborgares krav på viss frihet, i den form som den kommunala självstyrelsen erbjuder, innebär att de politiskt ansvariga aldrig kan garantera någon fullständig jämlikhet. Å andra sidan, konstaterar författarna, är det heller ingen som i praktiken förordar den totala jämlikheten, förstått som total likhet mellan samhällets medborgare. I själva verket är det så att vi kan mena olika saker när vi förordar mer jämlikhet, men i stort sett är det bara jämlikhetens motståndare som tror att någon med begreppet jämlikhet förstår att alla skall vara lika. De två huvudlinjerna är i stället (i) att alla medborgare har rätt till samma välfärdsnivå (det författarna kallar "resultatjämlikhet"), vilket kan nås på olika sätt för olika individer, och (ii) att alla medborgare bör behandlas jämlikt med avseende på fördelningen av vissa resurser (författarna kallar detta "resursjämlikhet"). Båda dessa kategorier finns sedan i flera olika varianter.⁴ Väster-tolkningen har historiskt sett handlat om att fördela resurser i enlighet med människors behov och därutöver tillämpa något slags proportionalitetstänkande.⁵

Det är emellertid inte bara jämlikhetstanken som fordrar en viss relativisering. Inte heller den kommunala självstyrelsen kan vara total. Själva idén om kommunalt självstyrelse förutsätter att självstyrelsen är begränsad. I annat fall "skulle varje kommun vara en stat för sig" (sid 42). På vissa områden kan kommunerna styra och ställa som de själva vill, eftersom de kan anskaffa resurser genom sin makt att beskatta kommunens invånare. Men ofta begränsas självbestämmandet genom riksdagens lagar, regeringens förordningar, samt ämbetsverkens allmänna råd och bidragsbestämmelser. Ett sätt att begränsa den kommunala självstyrelsen är också att medborgarna ges möjlighet att besvara sig mot kommunala beslut hos en statlig myndighet. Statens inflytande sträcker sig således in även på områden för vilka kommunen är tänkt att vara huvudman. Det visar att kommunen förutom en demokratiskt självstyrande enhet också är tänkt att fungera som en förlängning av den statliga förvaltningen.

Författarnas avvägningstes formuleras på två ställen i nästan identiska ordalag:

Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna skall ha frihet att bestämma. Jämlikheten att det skall för den enskilde medborgarens standard inte spela någon roll i vilken kommun han bor.

En avvägning måste ske.
(sid 28. Jfr sid 45)

Författarna urskiljer således ett avvägningssproblem. Det handlar om ett klassiskt problem i den politiska filosofin och det är därför väl lämpat för en principiellt hållen analys. För att detta skall vara möjligt måste man

emellertid precisera i synnerhet jämlikhetsbegreppet betydligt mer stringent än vad författarna gör. Det räcker inte att som författarna konstatera att jämlikhet kan avse olika principer.⁶ En analys av det slag som annonseras måste, åtminstone provisoriskt och för argumentets skull, ta fasta på någon innebörd av jämlikhet och helst då på den som givet problemställningen är mest intressant. Det synes då till att börja med vara något annat än det vi vanligtvis avser med jämlikhet som utgör det grundläggande värde vilket i första hand ställs mot kommunal självstyrelse. Även den som inte är anhängare av ett jämlikt samhälle, kan nämligen förorda att medborgarna i ett land *inte* skall *diskrimineras* på grund av den kommun man är bosatt inom.⁷ Samhället i stort kan således vara mycket ojämnt, men skillnaderna mellan medborgarna skall inte kunna återföras just på kommundillhörighet.

Vårt intresse fokuseras här till de resonemang där författarna antyder hur denna avvägning *bör* göras, dvs till hur de kommer fram till sina normativa ställningstaganden. De konstaterar först att det finns vissa faktorer som faktiskt bör få slå igenom även om de ger upphov till skillnader mellan olika kommuner. Det gäller dels den lokala politiska viljan, vilket kan uppfattas som själva kärnan i den kommunala självstyrelsen, dels eventuella skillnader vad gäller skicklighet och kompetens hos kommunernas administrativa och politiska ledning. Författarna tycks däremot vara tveksamma till de skillnader som finns inom områden som är statligt reglerade (skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvård).⁸ De frågar sig därför vad som kan och bör göras för att åstadkomma en större utjämning mellan kommunerna.

Ett förstatligande av skolan och socialtjänsten avisas i slutresonemanget som "verklighetsfrämmande". En sådan åtgärd är dock inte mer verklighetsfrämmande än att den, som författarna till och med själva inledningsvis nämner faktiskt vidtogs på sextioalet vad beträffar polisväsendet. Likadant var en stor del av det som nu är en del av den obligatoriska skolan, dvs de gamla läroverkens lägre årskurser, helstatliga angelägenheter till långt in på 1960-talet. Författarnas verklighetsbild framstår här som alltför tidsbunden. En av nackdelarna med en sådan hållning är att resonemangens förmåga att övertyga också blir tidsbunden. Dessutom tycks författarna ha en alltför enkel bild av på vilka kriterier en verksamhet skall klassificeras som statligt respektive kommunal. I huvudsak tycks de ha begränsat sig till ett enda kriterium, nämligen makten över produktionen. Men till detta kriterium kommer minst tre andra: makt över reglering, över finansiering och över utbildning/rekrytering av personal. Ett exempel som illustrerar just detta kan vara just skolan, där visserligen kommunerna sedan länge haft huvudmannas-

skapet för produktionen, men där staten tills nyligen hållit hårt i utbildningen och rekryteringsbestämmelserna för skolledare och lärare. Om det senare utgör det viktigaste instrumentet för att styra en verksamhet som skolan (vilket mycket tyder på), är det tveksamt att beteckna den som "kommunal" enbart därför att det formella ansvaret ligger hos kommunerna.

Detta betyder att det finns många andra sätt för staten att öka sitt inflytande än att överta huvudmannasskapet. En sådan åtgärd vore att skärpa lagstiftningen inom de områden där vi anser skillnader vara oberrättigade. Men även detta avvisas i rapportens slutresonemang: "Även sådana åtgärder förefaller oss föga tilltalande. De många skiftande förhållandena i och mellan kommunerna kan då inte beaktas i erforderlig grad." Frågan är om inte tidsbundenheten här återigen gör sig påmind. Författarna har kanske till och med haft lite otur. Från socialdepartementet hörs exempelvis idag signaler om att *lagstifta* om rätt till barnomsorg som ett sätt att tvinga kommunerna att raska på med utbyggnaden.

Ett tredje alternativ för staten att utöva makt över kommunernas verksamhet skulle kunna vara att ta ett fastare grepp över verksamhetens finansiering. Men inte heller detta tilltalar författarna. Att införa en enhetlig kommunalskatt vore nämligen enligt författarna "ett alltför drastiskt ingrepp i ... den kommunala självstyrelsen". Däremot bör vi fortsätta att förstärka svaga kommuners ekonomi och påverka "genom information till berörda kommuner och genom förhandlingar med kommunförbunden och berörda kommuner". Effekten av dessa åtgärder kan förstärkas, om variationerna mellan kommunerna utsätts för kontinuerlig bevakning och forskning. Fortsätt som förut – detta är de båda forskarnas slutord – men ge mer pengar till forskning om våra kommuner.⁹

Kanhända är detta en klok rekommendation till våra politiker, men man kan inte med bästa vilja påstå att läsarna (däribland våra politiker) har blivit mycket klokare vad gäller det principiella avvägningsproblemet mellan frihet och jämlikhet, som författarna ställt sig uppgiften att belysa och till och med lösa. Det är enligt vår mening dessutom inte möjligt att finna något stöd för författarnas slutsatser i rapportens empiriska eller normativa analys av problemet. Innan de kommer fram till sin praktisk-politiska handlingsrekommendation, skulle vi önskat att de försökt klargöra hur man principiellt sett kan förhålla sig till sagda avvägningsproblem. Det finns antydningar till sådana resonemang, men just där den professionelle statsvetaren borde ha tagit vid, väljer författarna att sätta punkt efter det att framställningen avrundats med ett svepande och överslätande slutomdöme. Vi saknar också en tydligare anknytning till den

internationella litteraturen på området. Visst har vi förståelse för att man inte vill tynga en framställning med alltför mycket referenser och diskussion av hur andra har tacklat liknande problem, men även i en populärt hållen redogörelse bör den internationella diskursen av-sätta spår. Att som här låta analysen begränsas av vad som på politiskt håll för tillfället anses som tilltalande och taktiskt möjligt utgör dock en utmärkt illustration till det problem Anckar har påtalat.

Hur borde då detta avvägningsproblem mellan frihet och jämlikhet analyseras? Det kan säkert göras på olika sätt, men en möjlig väg är att utgå från författarnas egen nyckelformulering:

Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna skall ha frihet att bestämma. Jämlikheten att det skall för den enskilde medborgarens standard inte spela någon roll i vilken kommun han bor.

Låt oss först ta fasta på citatets andra mening, där vi således menar att principen om icke-diskriminering kommer till uttryck.

Det är möjligt att tolka icke-diskrimineringstanken på olika sätt. En första skiljelinje går mellan en *begränsad* och en *alltomfattande* tolkning.¹⁰ Den begränsade tolkningen säger att standarden på de områden som är föremål för offentliga insatser inte skall påverkas av var man bor. Där riksdagen har fattat beslut om vissa mål och riktlinjer bör dessa förverkligas i samtliga Sveriges kommuner. Om det utgår statsbidrag till kommunerna för sagda ändamål kan det tyckas att denna princip är helt okontroversiell. Följer inte kommunerna de regler och mål som riksdagen satt upp bör rimligen hela eller delar av bidragen dras in. Så drastiskt vill inte författarna formulera sig. Deras recept är förhandlingar mellan staten och kommunernas intresseorganisationer och mera information. Men detta innebär dock att kommunerna accepterar att de i vissa avseenden uppfattas som en förlängning av den statliga förvaltningen.

Den alltomfattande tolkningen, som alltså är mer krävande än den begränsade, säger i stället att medborgarnas totala levnadsstandard i stort eller i alla avseenden skall vara opåverkad av var man bor. Eftersom medborgarnas levnadsstandard inte bara påverkas av den offentliga service-nivån, skulle det innebära att medborgarna i vissa kommuner kompenseras för sådant som påverkar deras standard i negativ riktning (t ex kall- och dyrortstillägg).¹¹ Den viktigaste faktorn torde här vara skillnader i skattekraft mellan olika kommuner. Detta leder oss in på kommunalskattens betydelse i sammanhanget, men innan vi behandlar detta ämne skall ett par andra tolkningsmöjligheter redovisas.

Idén att det inte bör spela någon roll var man bor kan preciseras i två olika riktningar även i ett annat avseende. Enligt en första tanke bör alla medborgare tillförsäkras en viss *grund-* eller *basnivå* oavsett var man bor. Vi kan kalla denna jämlikhetstanke för *baslinje-principen*. Den nationella standarden kan exempelvis vara att daghemmen tar in ett visst antal barn per förskollärare, men det står varje kommun fritt att besluta om en mer ambitiös målsättning. En tänkbar modell är då att det utgår statsbidrag beräknat efter den nationella standarden och att kommunerna själv får täcka kostnaden för den mer ambitiösa lokalpolitiska målsättningen. En variant av denna tanke är att det i varje kommun skall finnas den service som riksdagen beslutat om, men att det står kommunerna fritt att erbjuda service även på andra områden (exempelvis kommunala "äventyrsbad"). Denna baslinje-tanke kan förenas med både den begränsade och den alltomfattande jämlikhetstolkningen ovan.

Detsamma gäller den alternativa, den *absoluta* preciseringen av att det inte skall spela någon roll var man bor. Om den absoluta preciseringen kombineras med den alltomfattande jämlikhetstolkningen skulle det innebära att alla skillnader kommuner emellan vore bannlysta. Samhället kan fortfarande vara mycket ojämnt, dvs skillnader mellan individer inom varje kommun kvarstår, men det finns ingen skillnad i levnadsstandard som kan återföras på det faktum att individerna råkar vara bosatta i olika kommuner. Det är uppenbart att denna långtgående tolkning av icke-diskrimineringstanken inte är förenlig med ens ett minimum av kommunal självstyrelse. Om vi alls vill beakta självstyrelseprincipen måste vi således ansluta oss till någon av kombinationerna A, B eller C i figur 1:

Vad gäller den första distinktionen (begränsad eller alltomfattande) torde det vara rimligt att hävda att icke-diskrimineringstanken åtminstone kräver att kommunalskattens betydelse för levnadsstandard beaktas. Vi låter oss här nöja med detta konstaterande och lämnar diskussionen om kall- och dyrortstillägg åt sidan. Det skulle betyda att två kommuner med samma skattesats också bör erbjuda likvärdig kommunal service.

		NIVA	
		baslinje	absolut
OMFATTNING	begränsad	A	B
	allting	C	D

Figur 1: Fyra tolkningar av icke-diskriminering

Den del av medborgarnas service som riksdagen fastställt målsättningen för bör då betalas med hjälp av en skatt som är enhetlig över hela landet. Väljer vi den absoluta preciseringen återstår i realiteten inget av den kommunala beskattningsrätten. Baslinjetanken tillåter emellertid att det ovanpå den enhetliga skatten finns en differentierad kommunal skatt i syfte att täcka kostnaderna för åtaganden som är lokalt beslutade.

Antag att vi fastnar för idén om en baslinje som en rimlig uttolkning av icke-diskrimineringsprincipen. Vad återstår då av den kommunala självstyrelsen? Och vad krävs för att den därigenom fastlagda avvägningen mellan de båda principerna skall kunna fungera i praktiken?

Systemet medger att den lokala politiska viljan slår igenom inom de restriktioner som riksdagen lagt fast. Men en del av den nuvarande kommunalskatten kan inte längre ses som en skatt till den egna kommunen. Den utgör i stället en nationell enhetsskatt som skall täcka utgifterna för den kommunala service som motsvarar en av staten fastlagd grundnivå. Eftersom skattekraften skiljer sig mellan olika kommuner måste det här ske en omfördelning mellan kommunerna. Inkomstskatten består därtill av två andra komponenter, en statlig som differentieras efter inkomstens storlek (de med hög inkomst betalar mer) och en kommunal som eventuellt differentieras efter kommun (de som bor i kommuner med höga ambitioner betalar en högre procentsats).

Låt oss nu vända på resonemanget och betrakta problemet med utgångspunkt från den kommunala självstyrelsen. Vi – liksom rapportens författare – har konstaterat att denna princip rimligen kräver att den lokala politiska viljan skall kunna "slå igenom" på något sätt. Problemet med detta är att det inte finns någon "ren" politisk vilja. Den politiska viljan i en kommun påverkas av en rad faktorer och det är inte alls säkert att vi anser att samtliga dessa är relevanta. Situationen för beslutsfattarna i en kommun med stor arbetslöshet, många lågavlönade och en hög andel pensionärer är helt enkelt en annan än i den kommun där arbetsmarknaden är överhettad och där det finns ett överskott av barnfamiljer.

I den politisk-filosofiska diskussionen om social rättvisa och om jämlikhet mellan individer finns ett liknande problem, som av John Rawls hanterades med hjälp av en "okunnighetens slöja".¹² Tanken är då att man kan uppfatta ett fördelningsbeslut som rättvist, om man dragit en slöja över (dvs maskerat) sådana faktorer som från moralisk synpunkt inte är relevanta att beakta. Genomgående brukar man anse att skillnader mellan individer är legitima om de har sin grund i att individerna faktiskt har skilda önskemål. Tvistefrågan

gäller om det också är moraliskt relevant att betrakta sådant som talang (förmåga, kunnande), ambition och social position som legitima grunder för ojämlikhet. Rawls anser inte det och hans slöja är därför mycket "tjock". Hos Rawls fattar man beslut om hur samhället skall fungera utan att själva veta vem man kommer att vara i detta samhälle. Rättsfilosofen Ronald Dworkin har en liknande inställning, men anser att Rawls slöja kan göras något tunnare. Man kan gott få veta vad man själv besitter för talanger, men man bör inte veta hur ens egna talanger kommer att värderas av andra. Dworkins idé om rättvisa liknar därför ett slags försäkring mot att de egna färdigheterna inte kommer att vara socialt efterfrågade. Robert Nozicks idé om rättvisa kan i linje med detta uppfattas som tanken att slöjan bör vara så tunn som möjligt.¹³ Enligt Nozicks sätt att resonera bör man inte reducera en människas personlighet till en preferens. Dit hör även sådant som talang och ambitioner och således är dessa faktorer relevanta från moralisk synpunkt.

I fråga om den kommunala självstyrelsen är det tre typer av faktorer, som kan övervägas för ett "beslójande". Ett långtgående försök att renodla den lokala politiska viljan vore att likställa alla kommuner i fråga om skattekraft och sociala behov, men eventuellt också i fråga om administrativ kompetens. Bortser vi från den sista faktorn betyder det att den egna levnadsstandarden (här enbart offentlig service reducerat med skatt) inte skall vara avhängig av vilka man råkar ha som grannar. Den egna skattesatsen skall inte påverkas av om kommunens andel av låginkomsttagare (låg skattekraft) eller invandrare, barn och pensionärer (stora sociala behov) är hög eller låg. Rent principiellt förefaller det som om ett "beslójande" av dessa båda faktorer är förenlig med idén att den lokala politiska viljan på något sätt bör få slå igenom och därmed lokalt påverka medborgarnas livsbetingelser.

Den sista faktorn rör frågan om den enskilde kommunmedborgaren skall dra nytta av eller drabbas av att den egna kommunala administrationen är mer eller mindre effektiv. Det är möjligt att anföra argument både för och emot att förmågan hos kommunens politiker och tjänstemän har en koppling till kommuninvånarnas politiska vilja. Men låt oss till en början anta att vi på goda grunder även "beslójat" denna tredje faktor.

Ett sådant system, där också kommunens administrativa förmåga läggs under Rawls slöja, fordrar att all kommunal förvaltning förstärkas och att all skatt går till staten. Den kommunala politiken skulle då handla om hur mycket offentlig service kommunen skall köpa av staten. Statens utdebitering av kommunens invånare bestäms sedan av hur hög nivå kommunen har beställt. Det är lätt att inse vad som är invändningarna mot ett

system av detta slag. Även om systemet kanske vore rättvist och måhända praktiskt genomförbart, är det förmodligen en nackdel från effektivitetssynpunkt att avskaffa den kommunala förvaltningen. Invändningen är då inte att den statliga verksamheten nödvändigtvis blir mer centraliserad. Även staten måste ju förlägga sin verksamhet nära medborgarna om den skall ansvara för sådant som skola och barnomsorg. Mycket talar dock för att resurserna kommer att användas mer effektivt om ansvaret för såväl kostnader som produktion av sådana nyttigheter delegeras till lokala instanser, lämpligen då kommunerna.

Om vi lämnar effektivitetsaspekten åt sidan, kan vi emellertid konstatera att vi än en gång kommit fram till en ansvarsfördelning mellan stat och kommun – denna gång genom att utgå från "kärnan" i den kommunala självstyrelsen – som medger att båda våra två principer kan tillgodoses. Den modell för kommunalt självstyre som linjerats upp ovan gör det nämligen möjligt att garantera en jämlik grundnivå för alla medborgare oavsett kommuntillhörighet.

Men det finns, som redan har antytts, invändningar att rikta mot det system som här skisserats. Frågan är om systemet verkligen ger utrymme för kommunalt självstyre värt namnet. Är det i själva verket så att konstruktionen innebär ett självstyre som är urholkad en del av sitt väsentliga innehåll? Det är inte orimligt att hävda att en del av den lokala politiska viljan just handlar om hur man vill att den offentliga servicen skall organiseras. Medborgarna i två olika kommuner kan ha skilda uppfattningar om vad som är bäst, två mindre badhus eller ett stort. Vi kan då välja att inte "beslöja" den tredje faktorn, vilket dock medför att vi tvingas godta att det kan uppstå skillnader mellan invånare i olika kommuner, som förklaras av att tillgången på skickliga kommunala byråkrater helt enkelt är större på vissa platser än andra.

De skisserade modellerna tar fasta på den frihet som kan härledas till den enskilde individen. Den frihet som tillkommer den kommunala administrationen tilldelas däremot inget egenvärde. Det går inte att hävda att det finns någon direkt och entydig koppling mellan den enskildes och kommunala myndigheters frihet. De förhandlingar som förs mellan å ena sidan staten och å den andra kommunerna via kommunförbunden är således ingen tillfredsställande proceduriell lösning på det normativa avvägningsproblemet. Ett fördrag som ingås utan att medborgarna själva uppträder på ett mer direkt sätt på någondera sidan gör knappast skäl för benämningen samhällskontrakt. Analysen kompliceras emellertid av att man inte helt kan bortse från de kommunala myndigheternas frihet. Den är trots allt till en del sammankopplad med den enskildes. Ett avskaffande av

den självständiga kommunala förvaltningen innebär en inskränkning även av den enskilde kommuninvånarens frihet, som för vissa kan uppfattas som alltför långtgående. Anser man inte detta vara något bekymmer uppstår heller inget problem att kombinera självstyrelse och icke-diskriminering. Problemet är då i stället att dessa värden måste vägas mot ett annat, nämligen effektivitet.

Vår nuvarande blandning mellan stat och kommun innebär att kommunerna har ett incitament att vara sparsamma och försöka hålla sig med en effektiv kommunal administration. I någon mån försöker man reducera effekten av skillnader i skattekraft och sociala behov genom att det utgår skatteutjämningsbidrag till kommuner med stor andel invandrare, barn och pensionärer, vilket delvis finansieras med en "Robin Hood-skatt" riktad mot kommuner med särskilt hög skattekraft (t ex Danderyd). Kanske kan man säga att idén är att renodla den lokala politiska viljan med avseende på en av de tre faktorerna, nämligen sociala behov. I viss grad håller man också den första faktorn utanför genom att låta kommuner med sällsynt stor andel höginkomstagare betala in lite extra till statskassan.

Slutsatsen av vår analys liknar den tes som förs fram av rapportens författare: en ansvarsfördelning mellan stat och kommun tvingar oss att göra avvägningar mellan olika värden. Vi har emellertid försökt påvisa att denna avvägning inte nödvändigtvis måste göras mellan självstyre och icke-diskriminering (rapportens författare talar här om jämlikhet). Det är, som vi har visat, möjligt att ha en ansvarsfördelning som tillfredsställer krav på såväl visst självstyre som icke-diskriminering. Problemet är att detta förmodligen inte kan erhållas om vi också önskar ett system som uppfyller rimliga krav på effektivitet. Utan att hemfalla åt något modellbyggande som saknar förankring med verkligheten, har vi därmed velat göra tydligt att vårt nuvarande sätt att organisera politiken inte är det enda möjliga. Som vanlig medborgare eller som politiker kan man förorda den fördelning av ansvarstagande mellan stat och kommun som liknar dagens, men man kan också ta ställning för en förändring. I båda fallen bör emellertid ställningstagandet grunda sig på argument. Statsvetarens uppgift i sammanhanget är bland annat att klargöra hur argumenten då kan utformas.

Det skall tilläggas, att redan den relativt beskedliga baslinjeprincip som här skisserats kan uppfattas som en utmaning både mot de rådande modetrenderna om avreglering och målstyrning av offentlig verksamhet och mot starka intressen inom kommunalpolitiken. Baslinjeprincipen förutsätter nämligen att staten genom regler förser medborgarna – oberoende av kommuntill-

hörighet – med preciserade rättigheter gentemot kommunerna. Till skillnad från ramlagar/målstyrning, vilket i stora delar lämnar medborgaren rättslös i förhållande till kommunerna, innebär baslinjen möjligheter att ställa krav på viss service med lagregler som stöd. Detta är förvisso inget som vare sig kommunernas intresseorganisationer eller civildepartementet för tillfället önskar sig.

Således, genom att låta sig begränsas av vad som för tillfället anses som "comme il faut" hos statsmakterna, anser vi att författarna i onödan trivialiserat sin analys. Någon egentlig lösning på det problem de ställt sig lyckas de inte presentera. I stället hemfaller de åt en principiös pragmatism i sina rekommendationer. Frågan är om ens uppdragsgivaren har någon reell användning av en forskning som enbart bekräftar och stryker medhårs. Satsen "politiker sätter målen – forskarna anvisar lämpliga medel" kan tyckas rimlig, men vid närmare påseende är den allt annat än oproblematisk, särskilt då i samband med uttalat normativa problemställningar. Devisen kan under alla omständigheter inte användas som ursäkt för att analysen uteblivit.

Inledningsvis påtalade vi att den politiska filosofin för närvarande upplever en renässans inom statsvetenskapen. Forskare som i behavioristisk anda skolats in i det vetenskapliga hantverket och som för tio sedan inte skulle drömma om att överträda den gräns som sätts av det empiriska materialet kastar sig nu med liv och lust in i analysen av klassiska problem inom normativ teori.¹⁴ Själva tycker vi att detta är glädjande. Samhällsvetare kan inte i rädsla för att bli beskyllda för politisering undvika frågeställningar som rör intressanta värdekonflikter. En större förtrogenhet med den internationellt livaktiga diskussionen om distributiv rättvisa eller med den näraliggande diskursen rörande konstitutionella angelägenheter,¹⁵ skulle kunna vara livgivande för såväl den idéanalys som länge odlats i Uppsala som den statsrättsliga forskningstraditionen i Lund.

Glädjen över att den politiska filosofin på nytt accepteras som en naturlig del av statsvetenskapen kan dock i värsta fall bli kortvarig. Forskarsamhället fungerar härvidlag på samma sätt som sin omgivning. Modevågor kommer och går. Idag är det "inne" att analysera normativa problem, men redan inom några år kan det vara annorlunda. Det finns därför anledning att inte låta oss förledas av den nuvarande popularitetsvågen. De krav vi själva ställer på den politisk filosofiska analysen måste vara hårda, annars drabbar morgondagens nedgång oss desto hårdare. I princip handlar det inte om något konstigt. I likhet med all annan vetenskaplig verksamhet är det argumentens kvalitet som är avgörande.

Jörgen Hermansson och Bo Rothstein

Noter

- ¹ *Politologen* 2/1988, 72. Se även Eliassen, KA & Pedersen, MN. *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning*. (Stockholm: HSNR, 1982), 85.
- ² Ett paradexempel på en diskussion som borde ha ägt rum är en debatt om demokratiteori mellan Jörgen Westerståhl och Leif Lewin.
- ³ Se *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. (Lund University Press, 1987).
- ⁴ Se Douglas Rae m fl. *Equalities* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981), som utvecklar en rad – kanske alltför många – distinktioner.
- ⁵ Se David Millers *Social Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1976), som förutom den radikala behovsprincipen även behandlar social rättvisa i termer av rättigheter och i termer av förtjänst.
- ⁶ I Ds 1988:36 ges en utförlig redovisning av Raes distinktioner, men syftet tycks snarast vara att underbygga tanken att en definition är så god som någon annan. Distinktionerna gör sig i alla händelser inte påmind i nämnvärd utsträckning vare sig i den rapporten eller i Ds 1988:48.
- ⁷ Se Brian Barry *Political Argument* (London and Henley: Routledge & Kegan Paul, 1965), sid 119–124, och Douglas Rae a a, sid 32–38 och 76–81. Den senare talar om "bloc-regarding equality".
- ⁸ Se i första hand sidorna 87 och 88.
- ⁹ Se sidorna 88 och 89.
- ¹⁰ Denna distinktion motsvaras hos Rae närmast av skiljelinjen mellan global och marginell jämlikhet. Den begränsade tolkningen får då uppfattas som att de offentliga nyttigheterna tillkommer på marginalen (som i fallet Sverige är ganska omfattande).
- ¹¹ En rigid tolkning av "i alla avseende" innebär att alla skillnader mellan kommunerna skall utplånas, vilket bl a bör föranleda att arbets- och bostadsmarknad görs identiska i alla kommuner. Här följer vi i stället den tanken att oförmånliga villkor i vissa avseende kan kompenseras genom insatser på andra områden.
- ¹² Se Jon Elsters "The Possibility of Rational Politics" i *Archives Européennes de Sociologie*, 28 (1987), sid 67–103, för en översiktlig presentation. Denna artikel innehåller också vidare referenser till det resonemang som följer.
- ¹³ Även hos Nozick finns det kvar en naturlig slöja grundad i den osäkerhet som finns om hur framtiden kommer att utveckla sig.
- ¹⁴ Diskussionen om den politiska demokratin utgör delvis ett undantag. Det faktum att många demokratiteoretiska frågeställningar hör hemma inom den politiska filosofin har sällan undanhållit statsvetare från att ge sig in i den debatten.
- ¹⁵ Vad gäller det senare har vi exempelvis i åtanke Jon Elsters och Rune Slagstads antologi *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press, 1988) och Ronald Dworkins *Law's Empire* (Fontana Press, 1986).