

# Översikter och meddelanden

## Politiker och byråkrater – vem har makten?

*Samhällsvetenskapens Dag* är ett årligt arrangemang vid Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds Universitet. I april 1988 var ämnet förhållandet mellan politiker och byråkrater. Fem inledare presenterade olika aspekter på relationen varefter en paneldebatt följde. Medverkande var statsrådet Anna-Greta Leijon, kommunalrådet Ella Tengbom-Velander, landshövding Lennart Orehag, chefredaktör Svante Nycander och professor Lennart Lundquist. Fakultetens dekan, professor Olof Wärneryd, var debattledare.

Nedan presenteras de inledande anförandena i kronologisk ordning. Anna-Greta Leijons inlägg är en icke-redigerad utskrift från bandupptagningen.

### Statsvetaren

Hur uppfattar statsvetenskapen maktrelationen mellan politiker och byråkrater? Jag ska välja byråkraterns perspektiv.

Två infallsvinklar ska användas. Den ena är normativ och söker svaret på frågan "vilken makt bör byråkratern ha och hur kan det rättfärdigas?" Den andra är empirisk och vill besvara frågan: "vilken makt har byråkratern och varför?" Dessförinnan vill jag kort kommentera begreppet makt.

#### 1. Begreppet makt

Det finns en betydande enighet inom statsvetenskapen åtminstone på två punkter då det gäller makt:

- Makt är ytterligt vanskligt att definiera
- Maktbegrepp är svåra att operationalisera och studera empiriskt

När det gäller övriga maktproblem har vi att notera en omfattande oenighet. Jag ska nämna två orsaker till att maktanalysen kompliceras i vårt speciella fall. Båda har med fenomenet nätverk att göra:

- politiker och byråkrater förekommer i *nätverk* som inte alltid följer de formella indelningarna i organisationer. I nätverken ingår också andra aktörskategorier, tex företag eller intresseorganisationer, och det kan vara dessa som har makten

- det är vanligt att nätverken följer sakområdena: socialtjänsten har sitt och skolan har sitt. Aktörerna i en sektor bevakar tillsammans sitt område gentemot andra sakområden. Effekten kan bli samverkan mellan politiker, byråkrater, intressenter osv – vad som i debatten har kallats *järntrianglar*. I sådana fall blir vårt speciella problem av mindre intresse.

Allmänt kan vi säga att makt har att göra med en aktörs förmåga att påverka sin omgivning. I vårt fall gäller frågan vem – politiker eller byråkrater – som mest förmår prägla den offentliga politiken.

#### 2. Normativt

Hur bör maktrelationen mellan politiker och byråkrater vara? Svaret på frågan ska vi först söka i doktrinerna för västdemokratien. Sådana doktriner har mycket oklar status. I realiteten är de ett slags sammanfattningar av den vetenskapliga och politiska diskussionen.

Liberal demokratidoktrin ägnar byråkratern föga intresse. När den moderna demokratien föddes var byråkratierna, åtminstone i jämförelse med dagens, ytterst obetydliga. Doktrinerna ägnades utformningen av parlamentet och valproceduren.

Det förekommer en speciell diskussion, som just gäller relationen mellan byråkrater och politiker. Två frågor är fundamentala. Den ena är om byråkratern måste *anpassa sig till* (dvs lyda) styrningen. Den andra gäller vem som ansvarar för *struktureringen* av den eventuella handlingsfrihet som styrningen erbjuder.

Anpassningen är minst problematisk. Det anses självklart att byråkratern ska lyda lagen. Problem kan uppstå om byråkratern konfronteras med styrningssignaler som är motstridiga eller om lagen på ett markant sätt strider mot den allmänna uppfattningen om vad som är rätt och orätt, gott och ont.

Strukturering av styrningen är viktig ur maktsynvinkel då handlingsfriheten är omfattande, tex då styrningen säger: "gör så gott du kan". Någon måste ansvara för substansen i byråkraterns beslut. Vem bör det vara? I debatten finns det åtminstone fyra olika välartikulerade meningar om saken.