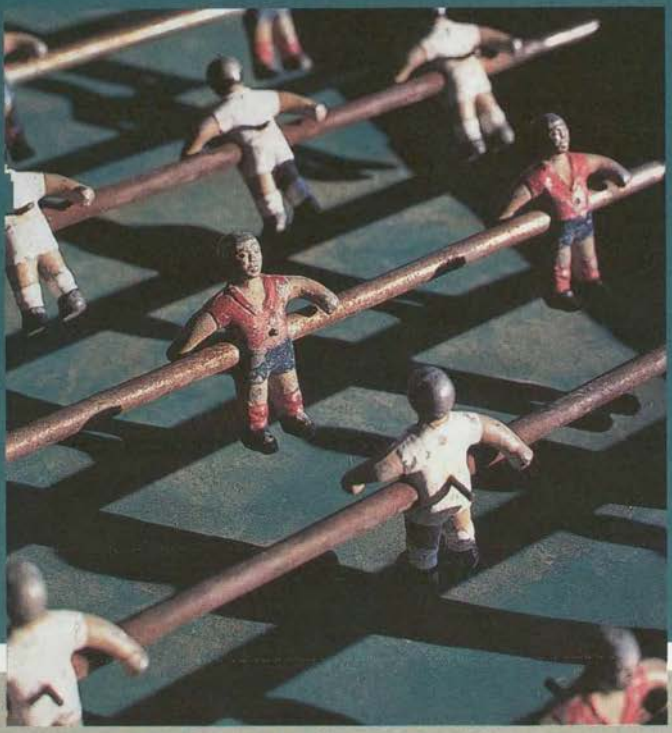
DEMOKRAT
Utredning

Skrift nr 6



Lekmannastyre i experternas tid

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 1998:102

Ref 1k1
Dcc 50

61

Lekmannastyre i experternas tid

– dokumentation från ett seminarium

Demokratiutredningens skrift nr 6

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:102

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Omslag, foto: Ulf Owenede
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-20979-9
ISSN 0375-250X

Förord

Kan en vanlig, kunnig medborgare verkligen vara delaktig i ett samhälle där den tekniska och ekonomiska komplexiteten minskar hennes möjligheter att överblicka och begripa? Är det inte dessutom så att det demokratiska systemet självt utvecklas på ett sätt som försvagar lekmannainflytandet? Ibland har vi ju sett hur de som skulle vara demokratins väktare, tjänstemännen, fångas av ekonomistiska synsätt och i stället motarbetar insyn och offentlighet.

Kan det vara klok demokratipolitik att nu lämna över fler ekonomiska frågor åt marknaden och därmed inskränka – men intensifiera – de politiska beslutens kraftfält? Skulle det rentav kunna fördjupa demokratin och öka tilliten till folkstyrelsen?

På Demokratiutredningens seminarium om Lekmannastyre i experternas tid som hölls på Moderna Museet i Stockholm den 16 juni 1998 presenterades och ifrågasattes olika slag av demokratikritik. Med delvis motstridiga demokratiuppfattningar gav några forskare, folkvalda och författare sin syn på förhållandet mellan bl.a. vetenskap och etik, ekonomi och ekonomism, byråkrati och demokrati. De lanserade också mer eller mindre radikala förslag till lösningar.

Förhoppningen är att den här skriften nu ska locka andra att utveckla och argumentera för sina idéer. Inlägg är varmt välkomna också på vår hemsida *www.demokratitorget.gov.se*!

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till skriftens innehåll.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

Inledning
Per Unckel 7

Om vetenskapen och demokratin
Stig Hagström 9

Expertberoende beslutsfattande och demokratisk delaktighet
Lars Ingelstam 23

Demokratins väktare
Lennart Lundquist 43

Demokratin och kompetensen
Bo Södersten 59

Etik i vetenskap, förvaltning och politik
Elisa Abascal Reyes 73

Etik i vetenskap, förvaltning och politik
Margit Gennser 79

Avslutning
Elisabeth Rynell 87

Inledning

Per Unckel, riksdagsledamot (m), ledamot av Demokratiutredningen

Jag vill som ledamot av Demokratiutredningen hälsa er alla varmt välkomna till Demokratiutredningens seminarium: Lekmannastyre i experternas tid. Dagens tema är ett av många som vi försöker att fånga in för att i någon utsträckning uppfylla de vida ambitioner som ligger i utredningens mandat. Vi hoppas att den här seminariedagen skall ge oss värdefulla bidrag till utredningens arbete.

Frågan om lekmannastyret väcker bl.a. frågan om hur politiken på ett rimligt sätt ska kunna dra nytta av det som de politiska företrädarna inte själva kan. Det är få politiker som kan någonting expertmässigt om exakt det som de är utsatta att utföra. Jag minns själv när jag första gången valdes in i riksdagen 1976. Då hälsade Gösta Bohman de nytillträdande moderata riksdagsledamöterna välkomna och han började med att säga att "ni skall veta en sak att här är vi alla nybörjare när vi börjar". Det gick väl an för 27-årige Unckel som nyss hade lämnat det moderata ungdomsförbundet men jag funderade över hur Gunnar Biörk från Serafimerlasarettet, professor, kulturdebattör m.m. kände sig inför denna välkomsthälsning.

I sak var det ju emellertid rätt. Vi var valda för att företräda våra väljare, inte för att företräda ett ungdomsförbund eller chefskapet på Serafen. Det var en roll som varken Gunnar Biörk eller jag tidigare spelat. Likväl är det naturligtvis också så att politiken har anledning att fundera över hur man drar nytta av den sakkunskap som faktiskt finns också bland politikerna som individer. Politiska företrädare, även om de inte har expert-kunskap om just det som de normalt sysselsätter sig med i det politiska värvet, har

ofta expertkunskap om någonting som har betydelse och som jag misstänker att politiken är dålig på att utnyttja.

Detsamma gäller om den expertkunskap som kommer in från utsidan. Ofta ställer sig politiken tvekande inför den därför att det finns en känsla av att man blir näst intill våldtagen av den expertis som kommer utifrån.

Det aktualiserar den andra frågan. Hur ska man klara av att på allvar dra nytta av sakkunskap utan att faktiskt råka ut för våldtäktsförsöket? Hur kan vi upprätthålla politikens uppgift att väga, sammanjämka och att leda, och på samma gång dra nytta av all den kunskap som samhället utanför själva politiken rymmer?

Jag tror att slutsatserna om denna typ av frågeställningar i hög grad handlar om hur beslutsfattandets former bäst utvecklas för att säkerställa att kunskap från in- och utsidan kan komma till bättre nytta i det politiska livet. Jag misstänker också – och det blir kanske mera politiskt kontroversiellt – att det har att göra med hur politiken uppfattar sitt eget mandat, dvs. vad politikens uppgift är. Eller annorlunda uttryckt: Vad skulle politiken med gott samvete kunna överlämna till andra att sköta inom de ramar som politiken i en demokrati som vår anger?

Detta är några av de frågor som jag hoppas att vi kommer att få belysta under det dryga arbetspass som vi nu har framför oss. Ett hjärtligt välkommen, än en gång.

Om vetenskapen och demokratin

Stig Hagström, professor, universitetskansler, Stockholm

Mitt ämne i dag, "Om vetenskapen och demokratin" skiljer sig rubrikmässigt något från övriga bidrag som verkar ha mer bestämda titlar som "Demokratins väktare" eller "Demokratin och kompetensen". Jag vet inte om titelförfattaren har haft någon avsikt med denna skillnad.

Om natrium

Formuleringen av titeln på mitt anförande här påminner mig om ämnesrubrikerna för uppsatsskrivningarna i gymnasiet, nu mycket långt tillbaka i tiden för min del. Jag kommer ihåg en som lydde "Om natrium". På detta mycket fantasieggande ämne skrev jag en uppsats. Det kunde ses som något mycket enkelspårigt och enfaldigt. Det var det förvisso också men det fanns faktiskt en uträkning med att skriva om s.k. fackämnen. Det svenska språket i en sådan uppsats var tämligen enkelt att behandla eftersom natrium inte leder till alltför svåra språkliga komplexiteter eller svåruttryckta åsikter. Det räckte egentligen att ungefär komma ihåg vad som stod i kemiboken. Skrev jag en hygglig uppsats om natrium fick jag bra betyg både i ämnet svenska och ämnet kemi.

Kanske nämner jag det här minnet för att reflektera något över den tveksamhet som många forskare inom naturvetenskap och teknik känner inför att yttra sig om något som ligger utanför det egna ämnesområdet. Åtminstone många i min generation vill hålla sig till sitt eget område där man är "expert". Sedan är det en annan

sak att det finns den andra ytterligheten. Nobelpristagare i fysik eller kemi som förväntas att kunna yttra sig med någon allmän klokhet inom områden som inte beskrivs som "natrium".

Det var således med en viss tveksamhet som jag accepterade inbjudan till detta seminarium och att tala om vetenskap och demokrati. Men kanske det i dagens samhälle och i det samhälle som vi nu bygger upp, inte finns en klar distinktion mellan expertkunnande och ett allmänt kunnande, lekmannakunskapen.

"Varför betalar dom dig för att göra det?"

Låt mig börja med att berätta en historia om hur hälsosamt ett lekmannainflytande kan vara på experternas värld genom att ställa direkta och raka frågor till experterna.

Jag har tillbringat en stor del av mitt yrkesverksamma liv i USA. Jag var bl.a. forskningschef under ett antal år vid det nu mycket välkända Xerox Palo Alto Research Center eller PARC. Vi som arbetade där, och många andra också, tyckte att det var ett mycket fint och spännande forskningslaboratorium. Mycket av det vi i dag ser i det vi nu ofta kallar IT, informationstekniken, hade sitt idéursprung vid PARC.

Jag fick besök av min då 80-åriga mor som för första gången i sitt liv flög och som för första gången var utanför Sveriges gränser. Under sitt liv hade hon inte kommit särskilt mycket i kontakt med frågor om forskningsinnehåll och forskningsvillkor. Däremot visste hon åtskilligt om de mänskliga villkoren för överlevnad och om behovet att kunna klara sig själv i livet. Jag visade henne runt i laboratorierna och hon såg för första gången en persondator, en laserskrivare och många andra spektakulära uppfinningar. Det som i dag är alldagligt men som då ytterst få människor hade sett.

När vi skulle gå vände hon sig till mig och sa: "Ja, inte förstår jag mycket av vad det som du egentligen håller på med, men tala om för mig: Varför betalar dom dig för att göra det?"

Den frågan är nog nyttig för var och en av oss att då och då få och kanske inte minst för forskarna. "Varför betalar någon dig för att göra det du gör?" Hur angår det du gör någon annan?

Några röster – genforskning i Schweiz och elektriska ålar i Karlshamn

Betydelsen och aktualiteten av frågan om förhållandet mellan vetenskap, forskning, teknik och demokrati kan jag belysa med ett par exempel. För ett par veckor sedan genomfördes en folkomröstning i Schweiz om huruvida genforskning och genmanipulation skulle förbjudas i Schweiz. I ett demokratiskt val skulle man alltså avgöra om viss forskning skulle vara tillåten eller ej. Resultatet blev att 2/3 röstade för att denna forskning skulle fortsätta att vara tillåten i Schweiz. Med tanke på hur betydelsefull läkemedelsindustrin är i Schweiz skulle ett förbud ha kunnat haft stora ekonomiska konsekvenser för landet.

Det kan vara av intresse att påpeka att Sverige faktiskt har en lag som förbjuder viss forskning och utveckling, nämligen den om kärnkraft – en internationellt sett unik lag.

Ett aktuellt exempel från Sverige gäller den s.k. Polenkabeln mellan Karlshamn i Blekinge och Polen. Blekinge ansågs för endast några år sedan som en avkrok av Sverige med en dyster framtid med rekord endast inom arbetslöshet och avfolkning. I dag är samma landskap en av de mest dynamiska regionerna i Sverige inom områden som telekommunikation med Telecom City i Karlskrona och datortillämpningar med Soft Center i Ronneby.

Polenkabelnprojektet avser att förbinda Karlshamn med Polen för överföring av elektrisk energi. Den ursprungliga planen var att också här utnyttja en teknik, som Sverige har varit ett pionjärland att utveckla och som används på andra håll i Sverige och utomlands. Den går ut på att använda havsvattnet och havsbotten som en av ledarna för den elektriska strömmen. Men yrkesfiskarna sade nej med tanke bl.a. på det betydelsefulla ålfisket. Man befarade att de magnetfält som uppstår och elektrolysen, med bl.a. utveckling av klorgas, skulle kunna påverka fisket.

Trots att energikonsortiet bakom kabeln gick med på att använda sig av den dyrare lösningen med att leda tillbaka strömmen i en särskild kabel och därmed så gott som eliminiera extra magnetfält och helt komma undan elektrolysproblemen, sade

befolkningen, med fiskarna i spetsen, nej också till en sådan lösning. Man krävde en folkomröstning. I skrivandets stund har näringsministern sagt nej till en folkomröstning och beslutat att kabeln skall få läggas ut. Men den ligger ännu inte på havsbotten så vi får väl se om denna fråga fortfarande kan elektrifiera folkopinionen.

Karlshamnsproblemet är ett intressant problem ur miljösynpunkt. När kabeln väl finns på plats skulle det möjliggöra energitransport till Polen och därmed andra delar av Östeuropa från ett av Europas renaste kolkraftverk med en kapacitet på 7000 megawatt – förvisso en miljövinst för dem som anser att kärnkraften är en miljöfara. Och kärnkraft från nedsmutsande och nedsmutsade kärnkraftverk av gammal östeuropeisk model är säkerligen en miljöfara.

Som ett sidospår kan nämnas att Polenkabeln och dess inlänkande i större energisystem också är högeligen intressant ur IT-synpunkt, på vilket område Blekinge nu söker att erövra en ledarposition i Sverige.

CERN – en angelägenhet för Europa eller för högenergifysiker?

Världens största högenergiforskningslaboratorium, CERN, spelar givetvis en vital roll för forskningen inom detta område och för möjligheten för Europa att kunna hänga med och i vissa fall också leda utvecklingen på detta område. Men CERN är också ett viktigt utrikespolitiskt instrument för att förena Europa i ett stort gemensamt vetenskapligt projekt som inte skulle kunna vara möjligt att bedriva på nationell nivå.

Genom de stora sparkrav som staten nu pålägger all offentligt finansierad verksamhet har frågan om Sveriges medlemskap i CERN aktualiserats. Har vi råd med att hålla på med forskning som även enligt de engagerade forskarna inte torde ge några direkt praktiska resultat? Visserligen föddes konceptet med World Wide Web, www, på CERN som svar på fysikernas behov. Men vedersakare till CERN brukar snabbt påpeka att det var en ren tillfällighet.

Förutom det gemensamma europeiska laboratoriet, CERN, finns ett antal mindre nationella laboratorier i Sverige som bedriver fysikforskning. Om nu besparingskraven är så hårda att vi inte kommer att ha råd med alla dessa satsningar uppkommer frågan vem som skall ta nedläggningsbesluten. Är det enbart en fråga för fysikerna att ensamma bestämma vad som är bäst ur fysikforskningens synvinkel? Eller är det ett viktigt utrikespolitiskt beslut eftersom CERN har ett mycket stort symbolvärde för ett enat Europa och EU?

Tredje uppgiften – hot eller möjlighet för vetenskap och demokrati i samverkan

Ett annat exempel från röster jag hört under senaste veckan är ett seminarium som jag deltog i med titeln: "What can we learn from Silicon Valley?". Det gällde den framgångsrika samverkan mellan näringsliv och universitet, speciellt vid "mitt" universitet, Stanford University, som har gett upphov till fenomenet Silicon Valley med dess spektakulära kommersiella, tekniska och vetenskapliga framgångar. För att skapa en bättre och effektivare samverkan mellan universitet och högskolor och det omgivande samhället har riksdagen nu skrivit in det som en särskild uppgift i Högskolelagen. Förutom undervisning och forskning, de två första uppgifterna, är nu varje universitet och högskola tvungen att som "tredje uppgift" åstadkomma denna samverkan.

Det råder ingen tvekan om att vi har mycket att lära av de amerikanska forskningsuniversiteten och med Silicon Valley kanske som paradexemplet hur vi kan åstadkomma en bättre samverkan mellan den akademiska världen och samhället. Ett sätt för företagen är att ge donationsprofessurer som, om ock i betydligt blygsammare omfattning, också sker i Sverige. En viktig uppgift för universitet är att stå rimligt fria från kommersiella intressen och påtryckningar.

Ett litet axplock från listan av namnen på de hundratals donationsprofessurer som nu finns vid amerikanska universitet gör mig dock kanske något betänksam om den fullständiga objektiviteten i

dessa professurer. I listan hittar vi t.ex. följande: Boeing Company chair in aeronautics at CalTech (en mycket berömd teknisk högskola i Kalifornien), Chevron professorship of chemical engineering vid MIT, Coca-Cola distinguised professor of marketing vid University of Arizona. Listan kan göras lång, mycket lång.

Det är helt riktigt att vi måste finna former för bättre, bredare, djupare och effektivare samverkan mellan näringsliv och universitet och högskolor men denna samverkan måste ha en solid demokratisk grund att stå på.

Vetenskap och/eller demokrati

Det kan synas som att vetenskapen huvudsakligen hör hemma i forskningens och forskarnas värld medan demokrati handlar om politiska värdesystem. Båda världarna är baserade på idéer och bygger på att nå en acceptans för idéer. I den politiska demokratin har denna acceptans fått ett mätbart instrument i röstningen och det är majoritetens åsikt som blir den "rätta". Vi röstar med handuppräckning eller valsedlar och sedan räknar vi. Så länge vi är överens om att fem myror är fler än fyra elefanter så fungerar systemet bra.

I vetenskapens värld råder också en demokrati. En demokrati som växte fram i de grekiska akademierna och med idétorget som marknadsplatsen att föra fram idéerna. I den vetenskapliga demokratin avgörs inte majoriteten genom rösträkning men däremot genom övertygelse. Den idé och de forskningsresultat som får den största acceptansen genom en komplicerad övertygandeprocess blir dagens vetenskapliga sanning. Dagens idétorg kan ha formen av seminarier, vetenskapliga tidskrifter och konferenser, och i dessa dagar inte minst Internet.

Samtidigt som vi kommer fram till en "vetenskaplig sanning" så uppmanar vi forskarsamhället, särskilt dess yngre medlemmar, att försöka att attackera denna sanning. Det ständiga ifrågasättandet, argumentationen, den ständiga kritiken av vetenskapliga sanningar har vi lärt oss, genom ibland mycket dyrköpt erfarenhet,

är själva grundidén i god forskning. Det är fundamentet i den vetenskapliga demokratin.

Industrisamhället – division of labour – ingenjörens samhälle

Demokratin i den form vi upplever den idag i västerlandet växte fram med industrisamhället delvis som ett svar på de ekonomiska problem och rättviseproblem som blev en följd av industrialiseringen. Det kanske viktigaste framgångsreceptet för industrisamhället var Adam Smiths tes om "Division of Labour". Genom att dela Demokratin i den form vi upplever den i dag i upp en arbetsuppgift i ett antal delar med klart definierade uppgifter med en högt driven specialisering av arbetskraften kunde man erhålla en mycket effektiv produktionsapparat.

Detta är en av förklaringarna till hur Sverige som ett mycket fattigt land kunde utvecklas till en av de mest framgångsrika industrinationerna i världen på en relativt kort tid. Samma princip av uppdelning av arbetet tillämpades också inom utbildningen. Den allmänna läskunnigheten var givetvis en förutsättning för industrisamhället men det tycktes räcka att de flesta fick en relativt kort allmän skolutbildning.

Som belysande exempel kan jag ta min egen skolgång. Jag tog studentexamen vid Nässjö kommunala gymnasium 1952. Av de 100 000 ungdomar som föddes 1932 tog ungefär 5 000 studentexamen, dvs. 5%. Av dessa kom ungefär hälften att fortsätta vid universitet och högskolor. Inom ingenjörsområdet fanns det en klar uppdelning av arbetsuppgifterna och därmed av utbildningsbehovet. De tekniska högskolorna producerade civilingenjörer, de tekniska skolorna och gymnasierna utexaminerade gymnasieingenjörer och institutsingenjörer.

Det samhälle som då byggdes upp och som vi nu kallar industrisamhället hade ingenjören som byggmästare. Ett välplanerat och förutsägbart samhälle. De noga framtagna planerna gick så småningom över till att bli verklighet. Den enorma framgången av industriuppbyggnaden på detta sätt ledde till att den överfördes till andra sektorer av samhället. 1950- och 1960-talen

var ingenjörernas gyllene tid, inte enbart inom den tekniska sektorn utan mer och mer inom andra samhällssektorer som skola, utbildning och vård. Det var ett samhälle som var teknikdrivet med teknik som var "förklarlig". En teknik som kunde förklaras och förstås.

Även inom forskningens värld tycktes ingenjören ha ett företräde. Genom att tillämpa ingenjörsfilosofin kunde världens genom tiderna största enskilda forskningsprojekt genomföras genom att snabbt överföra ett grundforskningsresultat till en teknisk tillämpning. Tyvärr den mest destruktiva tillämpningen som mänskligheten upplevt. Atombomben togs fram som beställd forskning.

Men den visade sig snarast vara ett undantag för framgångsrik beställd forskning. Misslyckanden av från samhället beställd forskning är många. Någon amerikansk president hade viljan att gå till historien för att genom beställd forskning komma åt cancerns gåta. Trots stora forskningsanslag blev resultatet magert. Utforskningen av alternativa energikällor har likaså haft mycket måttliga framgångar.

Däremot kännetecknas denna tid inte av uteblivna forskningsresultat. Aldrig tidigare har vi upplevt en så dynamisk tid i forskningen inom t.ex. naturvetenskap, medicin och teknik som under senaste årtiondena. Men framstegen har inte följt ingenjörssamhällets välplanerade och förutsägbara mönster.

Det är inte bara på forskningens område som vi ser denna avvikelse mellan planer och verklighet. Inom det ena området efter det andra i samhället tycks samma regel gälla.

Kunskapssamhället – forskarens samhälle

Även om det givetvis inte går att beskriva en så komplex utveckling som samhällets i enkla och förenklande termer kan det kanske vara av pedagogiskt intresse att söka beskriva samhällsutvecklingen i form av en övergång till ett kunskapssamhälle. Industrisamhället finns givetvis kvar med dess produktion av varor och förnödenheter. Kunskapssamhället skall snarast ses som en ytterligare dimension av samhällsutvecklingen. Det är i denna nya dimension

som förändringskraften och de framträdande karakteristiska dragen i samhället finns.

Om industrisamhället bygger på kända fakta och principer så är det "okända" en stark drivkraft i kunskapssamhället. Som exempel kan vi se framgångsrika företag som Astra och Eriksson. De har gång efter annan redovisat rekordvinster och ökande omsättningar. Likväl orsakar ofta deras rapporter kursfall på börsen för dessa företag. Aktiekursen är inte enbart ett mått på utförda prestationer utan i ännu högre grad ett mått på förväntan inför framtiden. Det är inte existerande mediciner, hur framgångsrika de än må vara, som är den avgörande faktorn för Astras aktiekurs utan styrkan ligger i de ännu inte lanserade produkterna. Det är det som finns i forskningslaboratorierna som marknaden försöker att bedöma och värdera.

Medvetandet att styrkan ligger i det okända, i det ännu inte upptäckta, karakteriserar just forskningen i allmänhet. Det är givet att forskning har en central betydelse i kunskapssamhället. Men så är också fallet för industrisamhället. Många av de produkter som är typiska för industrisamhället har kommit fram genom satsningar på forskning. Skillnaden, och som kan motivera talet om ett paradigmskifte, är att i industrisamhället är det forskningsresultaten, oberoende eller åtminstone nästan oberoende, av forskaren, som står i centrum. I kunskapssamhället däremot är det forskningsprocessen, arbetssättet och därmed forskaren som står i centrum. Den allmänna arbetskulturen i kunskapssamhället liknar i hög grad den kultur som forskaren arbetar i.

Detta synsätt har betydelsefulla konsekvenser för ett litet land som Sverige som endast kan producera några få procent av all den nya kunskap som produceras världen över genom forskning. Om vi normerar denna produktion till befolkningsmängden intar dock Sverige en av de ledande platserna inom naturvetenskap, medicin och teknik.

Så länge vi koncentrerar oss på forskningsresultaten i industrisamhället kan vi ta åt oss nya kunskapsresultat i form av patent, licenser, rapporter och tekniskt samarbete genom att ha en rimlig mottagarkompetens. Det har Sverige visat sig vara bra på. Och vår grundutbildning vid universitet och tekniska högskolor har gått ut

på detta och lyckats väl. Det betyder att i svensk industri har vi många människor med god grundutbildning men mycket få med forskarutbildning.

Om vi däremot, som i kunskapssamhället, fokuserar på forskningen som en kultur och ett arbetssätt, måste vi sätta forskaren i centrum. Vi måste skapa en omgivning som är attraktiv för forskare både från Sverige och från utlandet.

För att förstå styrkan i nya revolutionerande idéer som har potentialen att förändra samhället måste vi vara närvarande vid idéernas födelse. Det räcker inte med att några få procent av en årskull går till högre utbildning och forskning. Forskarens sätt att arbeta liknar mer och mer det arbetssätt som har allmän tillämpbarhet i kunskapssamhället.

Lika viktigt som det är att attrahera forskare hit, lika viktigt är att svenska forskare engagerar sig i dynamiska forskningsmiljöer världen över.

Forskning inte endast för forskare

Det arbetssätt som kännetecknar forskarvärlden har emellertid en mer allmän tillämpbarhet utöver forskarsamhället. I och med att forskningen blir mer och mer betydelsefull måste detta arbetssätt också tränga in i grundutbildningen. Även om den har förändrats under åren så grundar den sig fortfarande i stor utsträckning på föreläsningar av olika slag.

Den förändring som måste ske kanske bäst kan uttryckas i de anglosaxiska termerna "from teaching to learning". Vi måste gå från den kollektiva föreläsningssalen med dess lika behandling av alla till den individuella inlärningen där vi inte bara tolererar olikheter hos studenterna utan befrämjar dessa olikheter. Lärarens roll blir inte enbart som föreläsare utan i ännu högre grad som rådgivare och vän, tutor.

Denna personliga inlärning har stora likheter med forskningen. För studenten blir det ett individuellt skapande av för studenten ny kunskap medan i forskningen är den nya kunskap som skapas en kollektiv kunskap, tillgänglig för alla.

Kanske att det är denna forskningsfilosofi som kommer att kännetecknа kunskapssamhället som en allmän samhällssyn. Styrkan i kunskapssamhället ligger, som i forskningen, i hög grad i det okända. Forskningens uppgift är inte enbart att söka lösa problem utan i ännu högre utsträckning att upptäcka helt nya möjligheter. Detta är också en uppgift för samhället i stort.

Denna samhällssyn skapar också en viss ödmjukhet inför problemen. Forskaren söker att finna lösningar på problem och problemställningar. Att inom t.ex. naturvetenskapen finna rationella förklaringar till fenomen i naturen. Men forskaren vet också att forskningen skapar mer frågetecken och problem än den i regel ger svar på.

Även om vi i samhällslivet ständigt skall sträva efter att lösa problemen måste vi också inse att lösningarna i sig ofta ger nya problem. Och att det finns problem som vi inte ens kanske kan hoppas på att finna en lösning på men som vi måste lära oss att leva med.

Den kanske viktigaste effekten av en forskningssyn som grund för samhället är att den sätter "människan i centrum". Det har visserligen blivit en sådan kliché att den delvis har förlorat mening och innehåll. Likväl betyder det en helomvändning från mycket av industrisamhällets människosyn och värderingar. När vi går "from teaching to learning" är det den enskilde eleven som står i centrum.

Från "antingen – eller" till "både – och"

Förra året, 1987, kunde vi fira ett viktigt 100-årsjubileum av upptäckten av elektronen. Det var J. J. Thomson som 1897 kunde visa att de mystiska katodstrålarna inte var en strålning utan var diskreta partiklar som så småningom fick namnet elektroner. För denna upptäckt fick han ett välförtjänt nobelpris år 1906.

Några årtionden senare arbetade George P. Thomson, son till J. J. Thomson, med elektroner och visade att de kunde uppvisa s.k. diffraktionsfenomen, precis som strålning. Elektronerna uppförde sig som om de vore vågor. För detta tilldelades sonen G. P. Thomson 1937 års nobelpris i fysik.

En av detta århundrades största upptäckter var gjord; den s.k. dualitetsprincipen. Enligt klassisk fysik måste elektronen vara antingen en våg eller en partikel. Nu visade det sig att den kunde vara både en våg och en partikel. Vilket den var berodde på experimentet.

Kanske denna dualitetsprincip kan sägas gälla, om dock i bildlig betydelse, också i kunskapssamhället. I stället för att antingen ha konkurrens eller samverkan upplever vi att många företag har både konkurrens och samverkan. I stället för att antingen vara lärare eller elev så är situationen i IT-samhällets skola att man är både lärare och elev.

IT ger oss navigationsmöjligheter

Den mycket omtalade och omdiskuterade informationstekniken, IT, har varit den tekniska drivkraften i många av de förändringar som vi har upplevt. Det är den tekniska plattformen som möjliggör kunskapssamhället.

Det finns inte här utrymme att närmare gå in på IT-revolutionen. Låt mig bara nämna två aspekter som båda anger de möjligheter som IT rymmer men som också kan leda till att "människan i centrum" kan blir "fången i centrum".

World Wide Web är bland de största genombrotten för IT. Den har gett oss ett navigationsinstrument att kunna navigera i det snabbt växande informationshavet. Utan denna navigationsmöjlighet skulle vi nu ha drunknat i all den information som sköljer över oss.

Det andra genombrottet som inte är lika uppmärksammat är det s.k. GPS-systemet, Global Positioning System, som med hjälp av satellitnavigering möjliggör en fysisk navigering med en noggranhet på någon decimeter när.

Båda dessa redskap har utomordentliga möjligheter men båda bär inom sig en lika oerhörd kontrollmöjlighet. En möjlighet att spåra varje individs navigering både i informationshavet som i den fysiska världen. "Storebror" har den tekniska möjligheten att se vilken information du har sökt och var du är och har varit

Kunskapssamhället har samma karakteristik som kunskapen själv. Den är på gott och ont. Därför måste det vara byggt på en etisk grund. IT har stora potentiella möjligheter att förstärka och fördjupa demokratin. Men den har lika stora möjligheter att sätta demokratiska regler ur spel. Den är inte ett antingen/eller utan verkligen både/och. Människans plats och roll i kunskapssamhället blir allt klarare och betydelsefullare. Och detta är väl demokratins målsättning?

Expertberoende beslutsfattande och demokratisk delaktighet

Lars Ingelstam, professor, Linköping

Jag tackar för den intressanta och hedrande inbjudan att bidra till Demokratiutredningens tänkande. Det problem som rubriken signalerar har jag tänkt på i stort sett under hela mitt liv.[1] Bland de många möjliga infallsvinklar på ämnet experter och lekmän som är möjliga, har jag valt att låta mig styras av en forskningstradition inom mitt akademiska område. Ibland rubriceras den traditionen som studiet av stora tekniska system, men det kan vara lite missvisande om inte uttrycket kvalificeras. Det finns nämligen knappast några tekniska system av betydelse som inte har mänskliga komponenter och samhälleliga kopplingar. Det finns inte

[1] Min pappa var naturvetare, lektor och så småningom professor vid Tekniska Högskolan. Han och hans generationskamrater bland naturvetare, tekniker, humanister och teologer bekymrade sig en hel del för att teknikerna skulle bli fackidioter. I de då framväxande tekniska läroverken satt historia och andra humanistiska och samhällsorienterande ämnen trångt. Det skapades en Kommitté för humanistisk orientering vid teknisk utbildning, som framgångsrikt verkade i ett 20-tal år. Dess arbete redovisas av Gunnar Richardsson (1987). Vad de ville motverka var alltså att tekniker skulle uppträda enbart som experter, utan en humanistisk allmänbildning som kunde ge perspektiv på, och kanske ödmjukhet i, expertrollen.

heller några system, i varje fall inte många, som är "rent" sociala i den meningen att systemisk samverkan mellan människor sker utan att teknik i någon form spelar en viktig roll. Mina egna forskningserfarenheter kommer från ett par av dessa system, dels energi och andra "tunga" försörjningssystem, dels IT-relaterade system av olika slag såsom telefoni- och TV-systemen. (Det finns ett antal böcker och artiklar att konsultera, några av dem populärvetenskapligt syftande, se referenslistan!) De har ju det gemensamt att de har omfattande påverkan; genomtränger samhället och påverkar samhällsklimatet och den offentliga diskussionen högst väsentligt. Utifrån sådan forskning blir ledorden (*the catchwords*) för mina reflexioner här framför allt två: *socio-tekniska system* och *komplexitet*. Ur dessa har jag tänkt att härleda ett demokratiskt dilemma, som man inte kan komma runt i en diskussion sådan som denna.

Vad får man för syn på demokratins och expertkunskapens problem om man söker ut dem från sådana utgångspunkter? En slutsats vill jag föregripa: problemen kommer inte att i första hand röra kunskapen och kontrasten mellan allmän och specialiserad kunskap. Huvudvikten ligger snarare på *tillit* och *förtroende* i samhället än kunskap i mer inskränkt mening. Jag skall även försöka mig på en stillsam polemik mot tanken att experternas exklusiva kunskap och allmänhetens relativa okunskap skulle vara huvudproblemet – och ge visst empiriskt stöd för detta.

Påståendet att samhället blivit mer komplext under de senaste 100 åren kräver inga längre förklaringar. Vi har rört oss från relativt enkla system, där exempelvis systemen för försörjning med energi eller livsmedel i stort sett kunde överblickas från köksfönstret och hanteras av varje hushåll eller närsamhälle för sig. Dagens livsmedels- eller energitillförsel hanteras i världsomspännande system, med otaliga mer eller mindre högtekniska komponenter som är sammanflätade i ett stort antal sociala, juridiska, ekonomiska och praktiska relationer.

Teknokrati?

Nu skall jag citera en nationalekonom.

> Ingen rimlig reservation kan anföras mot påståendet att landets industriella system ständigt växer sig mer omfattande och mer komplext; att det fortlöpande mer och mer antar karaktären av ett tätt sammanknutet, hopvävt systematiskt helt; en delikat balanserad rörlig jämvikt av arbetande delar, av vilka ingen kan göra sitt arbete själv, och av vilka ingen heller kan göra sin del av arbetet om det inte sker i nära samverkan med alla de andra.

Detta skrevs kring 1919, och författare var den utomordentligt originelle nationalekonomen och samhällskritikern Thorstein Veblen. Veblen var både som människa och forskare en särling. Ännu i dag väcker hans essäistiska stil, kraftigt polemiska och mustiga språkbruk och nästan totala avsaknad av sifferuppgifter och tabeller undran och tvekan.

Den bok i vilken han, tidigare och radikalare än någon annan av det begynnande 1900-talets ekonomer och samhällsvetare, tar sig an systemsamhällets problem heter *The Engineers and the Price System* (Veblen 1921). Där hävdas att affärsmännen, finansexperterna och de passiva ägarna till industriföretag inte duger till sin uppgift att leda och utveckla produktionen på ett bra sätt. I stället borde teknikerna, ingenjörerna, experterna på modern industriproduktion ges den avgörande makten.

Som några säkert känner till kom Veblens idéer att påverka framväxten av den – i återblick rätt patetiska – politiska rörelse som kallas (och kallade sig själv) teknokratin. Mer politiskt inställda människor än Veblen (någon politisk begåvning torde han inte ha varit) pläderade för att demokratin (och samtidigt kapitalismen) borde sättas ur spel och ersättas av ett teknikernas rådsvälde, ingenjörsexperternas styre. Veblens mustiga uttryck "a Soviet of technicians" åtföljdes alltså av en politisk organisering, som lockade en del (lågutbildade tekniker!) men som knappast ledde till någonting. Den förvisades sedan till kulisserna av starkare och mer drastiska krafter under 30-talets politiska scenförändringar.

Viktigare i dag är den underliggande tanken. Varför var ingenjörerna bättre skickade än penningfurstarna att kontrollera samhället? Trots det flitiga användandet av moraliserande vändningar är Veblens argumentering i grunden kunskapsteoretisk, och han kommer att vid denna tidiga punkt i debatten om industrisamhället att på ett anmärkningsvärt klart sätt peka på dess *systemkaraktär*. Han använder flitigt uttryck som "ett lands industriella system". Önskan att ingenjörerna skall ta över bygger på en mycket tydlig hänvisning dels till deras unika kompetens att kunna urskilja och förstå systemsambanden. I förbindelse härmed hävdar Veblen också att ingenjörerna i någon mening står för en högre moral.

Att Veblen inte framställer den demokratiska vägen som framkomlig bör inte tolkas så att han hade odemokratiska utgångspunkter. Han ser det som ett dilemma att affärsmännens enkla plan för att tjäna pengar och begränsa produktionen "kan begripas av varje lekman". Ingenjörernas rationella planerande däremot bygger på specialiserad kunskap och kommer därför att framstå som äventyrlig, kanske dumdristig, för alla dem som inte har egen nära kännedom om fakta. Veblen är i själva verket tveksam till att folket verkligen kommer att tillåta teknikerna att ta över: "i den folkliga föreställningen uppfattas de som ett brödraskap av överspecialiserade fantaster, som man inte kan lita på om de inte hålls tillbaka av de kloka och trygga affärsmännen". Det är – med ett modernare språkbruk – folkets demokratiska mognad och upplysning som är otillräcklig för att detta folk skall tillåta ingenjörerna att göra det som borde göras.

Ja, det var Thorstein Veblen och tiden under och strax efter första världskriget 1918-1920 ungefär. Tiden har gått. Det är fritt fram för var och en att fundera på om inte ingenjörsexperterna, utan hjälp av Veblen och den teknokratiska rörelsen, kunnat etablera något av den maktställning som önskades i de texter jag just påmint om. Under de mellanliggande 80 åren har ju begreppet *teknokrati* visserligen förändrat innebörd, men är minst lika upphetsande nu som då.

Förnuftet utmanat

Industrisamhället och begriplighetens kris blir också ett huvudproblem för en av vår samtids stora, nämligen Georg Henrik von Wright – förvisso en man av annat temperament och annan bakgrund än Veblen, men liksom denne en orädd breddtänkare som har förmågan att överraska. I *Vetenskapen och förnuftet* (1986), tecknar den finländske filosofen huvuddragen i västerlandets vetenskapliga historia. En del av de författare som behandlat tekniken och naturvetenskapen historiskt betonar kontrasten; deras olika idétraditioner och de skilda motiv som driver dem, nytta contra nyfikenhet. von Wright däremot trycker på deras gemensamma rötter och formulerar sitt ärende som "att söka fatta hur vetenskapen via tekniken inverkat på människans livsvillkor". Francis Bacon var den förste som kraftfullt argumenterade för att koppla samman vetenskapen med den praktiska nyttan. Han blir därför portalfiguren till den moderna tiden. Efter Bacon är *homo sapiens* och *homo faber* oåterkalleligt länkade till varandra.

Huvudordet för von Wright är *förnuft*. Den ursprungliga och fortfarande giltiga grunden för ett förnuftigt samhälle är antagandet är människan utan övernaturliga auktoriteters hjälp kan begripa världens mening och inneboende ordning. Detta är tron på världsordningens intelligibilitet, dess begriplighet. På den grunden bygger allt som rimligen kan kallas vetenskap.

Huvudspåret i *Vetenskapen och förnuftet* är en, inte helt lättsmält, redogörelse för naturvetenskapen och det rationella förfaringssättet. Läsaren leds fram till vår egen tid; till debatten om huruvida de klassiska vetenskapliga idealen kan upprätthållas i modern fysik och modern biologi. Att fenomen kan behöva beskrivas komplementärt, att något så att säga kan "vara" på två olika sätt samtidigt, är en svår utmaning mot intelligibiliteten. Än svårare är kanske att vissa biologiska processer möjligen måste förstås som helheter, holistiskt, snarare än via reduktion till komponenter och elementära principer. Sammantagna ger dessa iakttagelser skäl att tala om en *intelligibilitetens kris* i den moderna vetenskapen.

Samhällstrukturen är inte huvudämnet för von Wrights analys, och han visar inget större intresse (i detta sammanhang) för samhällsvetenskapen. Emellertid kommer hans analysmetod – begripligheten som idégrund och tekniken som det sociala nedslaget av naturvetenskapen – att leda honom mot fundamentala frågor i industrisamhället och rakt in i det jag tidigare kallat dess systemiskhet.

Det finns ett ofrånkomligt samband mellan begriplighet och demokrati. Det demokratiska styrelseskicket bygger på de båda förutsättningarna att medborgaren kan bilda sig en egen mening om frågor som berör hennes liv och framtid, och att hon kan överblicka konsekvenserna av sina egna handlingar tillräckligt väl för att ta ansvar för dem. Analysen av det högtekniska, expertberoende och massmediala samhället leder till djupgående tveksamhet. von Wright sammanfattar den själv så här:

> Det är möjligt att det industriella och teknifierade samhällets komplikationer är så stora, att demokratiskt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna i längden *måste* urarta till en tom formalitet av antingen instämmande eller protest inför obegripliga alternativ.

Författaren är sålunda tämligen pessimistisk vad gäller demokrati och begriplighet. Som om inte naturvetenskapens begriplighetskris vore besvärlig nog i sig själv, så uppträder också i dess spår en rad fenomen som gränsar till vidskeplighet: antirationalistiska protester och svårgenomträngliga "vishetsläror". Det är uppenbart att von Wright har föga till övers för de föreställningar som samlats under parollen "New Age". Det är samtidigt rimligt att hävda att förnuftet hamnat i rövarhänder. Att situationen inte kan avhjälpas genom att förnuftet i den klassiska meningen överges är den tyngsta delen av författarens budskap. Begripligheten förblir ett omistligt värde men problemet kvarstår. von Wright hävdar att vägen att ta sig ur detta är att bryta med det "teknologiska imperativet", alltså den föreställningen att allt som är tekniskt möjligt att göra eller tillverka också (måste) förverkligas. Det nära "förbundet mellan vetenskap, teknologi och industri" betyder att den tekniska utvecklingen "i sig" kommit att identifieras med det nationella intresset och framsteget. Om människors *verkliga* intressen av

teknisk utveckling fick komma till uttryck, och om samhället kunde genomlysas av en högre grad av *vishet*, då – men bara då – skulle den demokratiska livsformen få liv och en verklig påverkan från människorna kunna upprättas.

Det är, menar von Wright, osannolikt att det teknifierade industrisamhället skulle hjälpa fram diktatorer av Hitlers eller Mussolinis typ. Paradoxalt nog kommer nu hotet mot demokratin från samma krafter som under 1940-talet var dess starkaste försvarare. Det högteknologiska och byråkratiskt centraliserade samhället tenderar mot en "omständigheternas diktatur". Därmed avses en till synes obönhörlig marsch mot en framtid som på ett föga förnuftigt och besinningsfullt sätt dikterats av teknikens och naturvetenskapens egen "rationalitet". Vi skulle befinna oss i ett tvång utan synliga tvingare, en diktatur utan diktator.

Empiri kring attityder

Efter dessa något problematiska betraktelser tänkte jag ta en empirisk undersökning som avstamp för ett något annorlunda sätt att ställa frågan. Detta ger inte några "bevis" men däremot exemplariska riktningsgivare på ett fruktbart sätt att tänka. Det empiriska området är, liksom för många andra undersökningar av experter och allmänhet, kärnkraften, fissionsenergin.

Att det finns starka kontroverser kring kärnkraften är dagens understatement. Däremot vill jag hävda att de tankar som finns om detta motstånds "egentliga natur", om dess inre struktur, är alltför lösa eller slarviga för att vara till någon större hjälp vid analysen av demokrati i systemsamhället. En gängse föreställning torde vara att problemet skulle röra sig om ett utslag av omsorg om natur och miljö. En annan är att det renodlat är en fråga om folkupplysning; om kunskaperna i befolkningen vore bättre så skulle motsättningarna försvinna och enighet inställa sig. Den senare tesen motsägs i och för sig av andra empiriska resultat. I samband med kärnkraftsomröstningen 1980 visade det sig att grupper som tagit till sig mycket information t.ex. i studiecirkelns

form, blev mindre tvärsäkra både vad gällde ja och nej. Detta är förenligt med de resultat jag nu kommer till.

Här vill jag alltså redovisa en av de fåtaliga undersökningar som finns av hur attitydbildningen till kärnkraften, tagen som ett exempel på en storteknik, faktiskt ser ut. En grupp av tre attitydforskare (psykologer) med Harry Otway som den mest namnkunnige har utforskat denna med hjälp av en modell som inte bara redovisar attityderna "som sådana" utan också hur de är uppbyggda av olika komponenter. Nyckeln till att man når en förståelse som går bortom den man brukar få i attitydundersökningar är begreppet "belief strength" – styrkan i de olika övertygelser som tillsammans bygger upp den redovisade attityden.

Alla försökspersoner fick ett stort frågebatteri om sin inställning till och värdering av olika faktorer i samband med kärnkraft. Deras värdering av 39 faktorer grupperades och bearbetades samman till fyra kategorier:

psykologiska risker
ekonomiska och tekniska fördelar
sociopolitiska risker
miljörisker och fysiska risker.

Man delade sedan upp sina försökspersoner i sådana som var *för* kärnkraft och sådana som var *emot*. Det är inte överraskande att de båda grupperna hade olika bedömningar av de fyra slagen av risker/fördelar. Det intressanta och oväntade – även för forskarna själva – var stora skillnader i den *vikt* man tillmätte de olika faktorerna. Förespråkarna lade den största betoningen på ekonomi och teknik, men dessa spelade en klart mindre roll för motståndarna. Omvänt fäste kärnkraftsmotståndarna betydligt större vikt vid psykologiska risker (maktlöshet) och sociopolitiska risker (maktmissbruk, bristande förtroende) än förespråkarna. För båda grupperna vägde däremot miljöfaktorerna ungefär lika tungt (men givetvis med olika förtecken).

Av detta kan man få stöd för tanken att skepsis till stora tekniska system inte i första hand är knuten till konkreta risker eller olägenheter, utan snarare till makt och förtroende. Om detta är

riktigt kan man inte räkna med att "förbättrad information" skall kunna åstadkomma särskilt stor ändring. Inte heller kan tveksamheten påverkas mycket av upplysningar om systemens förträffliga tekniska prestationer eller förmånliga ekonomi; de faktorerna har nämligen mycket låg vikt när de mera skeptiska väger samman olika faktorer.

Med en viss förenkling kan man alltså säga att en tveksam attityd till komplexa, riskabla tekniska system centreras på psykologiska upplevelser av att vara maktlös och utlämnad och på bristande tillit till de människor och organisationer som förutsätts sköta dem och skydda oss alla från deras risker. Om detta är sant borde de socio-tekniska systemens ogenomskinlighet och deras förmåga att väcka och bevara tillit sättas i centrum för den politiska kritiken och för förändringsprocessen – inte i första hand deras odiskutabla konkreta risker eller ibland tveksamma ekonomi.

Tillit

Det blir alltså utifrån dessa iakttagelser naturligt att fråga vad som bygger och vidmakthåller tillit i ett samhälle präglat av system, teknik och komplexitet. En hel del forskning har producerats under senare år kring "stora tekniska system"; ett begrepp som framgångsrikt myntades av den amerikanske teknikhistorikern Thomas B Hughes och sedan påverkat teknik- och samhällsforskare. Jag skall slå följe med Todd LaPorte, statsvetare vid University of Californa/Berkeley, som studerat olika energisystem, kärnkraft och aktivt avfall exempelvis, men också sådana komplexa system som hangarfartyg och civil flygledning. Typiskt för dessa är ju att de måste inte bara vara felfria, utan också uppfattas som sådana.

Det kan vara rimligt att formulera en definition på vad som kan menas med tillit (trust på engelska). LaPorte formulerar sig så här:

> Tillit innebär att du har anledning tro att de som du samverkar med kommer att ta dina intressen i beaktande, även i situationer då du inte själv har möjlighet att känna igen, värdera och/eller hindra ett potentiellt negativt handlande (från dem du sätter tillit till).

Utgångspunkten för denna gren inom forskningen är som sagt att institutioner (socio-tekniska system) av olika slag i dag är instrument för stor makt och att de samtidigt ofta utsätts för stor misstro. Vi lever, säger LaPorte och hans medarbetare, i en tid av akut tillitskris. Efter att ha fört ihop ett stort empiriskt material från olika håll anser sig forskarna kunna sammanfatta rötterna till bristande tillit i fyra punkter:

Felfördelning av intäkter och kostnader. Om allmänheten eller en grupp aktörer finner att nyttan eller intäkterna av ett systems operationer väsentligen tillfaller en grupp, medan olägenheterna och kostnaderna drabbar någon annan, är detta en faktor som starkt urholkar tilliten.

Bristande återföring (feed-back). För att driva ett modernt, komplext system behövs specialiserad och för den utomstående svårtillgänglig kunskap. Om inte resultaten av systemets funktion hederligt redovisas och bedöms, skadas tilliten. Det får inte gå alltför lång tid mellan "uppstart" och bedömning av framgång eller misslyckande. Särskilt illa är det om negativa resultat fördöljs eller friseras inför omvärlden.

Sviktande kompetens. Om den professionella kompetensen inom systemet antas otillräcklig hotas tilliten. Särskilt illa är det om driftssäkerhet och liknande ser ut att förfalla.

Bristande förståelse och pålitlighet. Tillit blir svår att nå om de som är ansvariga för ett komplext system visar sig oförstående för "utomståendes" synpunkter och intressen. Om löften och utfästelser inte hålls kan man inte påräkna tillit från omvärlden.

Som jag skall återkomma till verkar förhållandet mellan tillit och misstro inte att vara helt symmetriskt (liksom jag tidigare noterade mellan makt och omakt). Det som skapar tillit är inte precis motsatsen till de faktorer som river ner den. Emellertid finns i litteraturen också den positiva sidan av det här: vad det är som bygger upp tillit mellan två eller flera aktörer. Här kommer en fempunktslista sammanfattad från ett par artiklar i ämnet. Tillit mellan aktörer främjas och skapas av:

Hög respekt mellan parterna, baserad på förtrogenhet med varandras villkor och ömsesidig förståelse.

Förmåga att bedöma den andra partens kompetens och kunnande och förståelse för hur vederbörandes problem ser ut.

En någorlunda likvärdig ställning när det gäller att etablera regler och rollfördelning för de ömsesidiga relationerna.

En positiv gemensam historia, och en villighet att ta på allvar de egna handlingarnas inverkan på relationens framtida utveckling.

Parterna skall otvetydigt kunna avgöra hur deras respektive handlingar påverkar relationen dem emellan.

Så trevligt normativ denna lista än ser ut, är nog den viktigaste slutsatsen av den att detta är svårt, om än inte helt omöjligt, att åstadkomma i relation till de många socio-tekniska system som samhället i dag innehåller.

Den f.d. generalen Eisenhower gick till historien inte bara som krigshjälte utan också för att han vid sitt avsked som president varnade för det "militärindustriella komplexet". Den norska maktutredningen påvisade att det lätt skapas "järntrianglar" kring olika samhällsfunktioner. Att sådana bildas är givetvis inte uttryck för ondska eller odemokratiskt sinnelag, utan hänger samman med teknikens och samhällsorganisationens egen logik.

Några skribenter har fäst sig vid att samtidens system sprider sig och blir allt större, både geografiskt och till sina funktioner. Därför finns det knappast utrymme för system som i någon djupgående mening erbjuder alternativ: det ryms bara ett överljudsflygprojekt i Europa, det finns inte resurser till mer än ett stort fusionsprojekt i hela världen och world wide web är verkligen världsvid. Resultatet blir (menar t.ex. förre kärnkraftschefen Klaus Traube) att det varken finns förutsättningar för politiken eller för marknaden. Båda de kontrollsystem som fungerat parallellt eller i förening blir i en ganska konkret mening överspelade i det moderna systemsamhället.

Är detta en överdrift? Kanske. Det problem vi, tillsammans med de forskare som bekymrat sig för tilliten och systemens

fortbestånd (sustainability), har att fundera på vilka andra värden som kan och bör ställas mot den tekniskt och ekonomiskt definierade rationaliteten. Vi är alltså på spaning efter det von Wright kallar *resonableness*, alltså allmän förnuftighet eller rimlighet.

Tid och tempo

Om nu tillit och förtroende blir huvudorden, är det intressant att notera vad en av de absolut ledande experterna inom beslutsfattandets psykologi har att säga, nämligen Paul Slovic från University of Oregon.

> Tillit (trust) är bräcklig. Den skapas i allmänhet ganska långsamt, men den kan förstöras på ett ögonblick – genom ett enstaka missöde eller misstag. Men när så tilliten gått förlorad, kan det ta lång tid att bygga upp den igen till sin forna nivå. I vissa fall kan tilliten aldrig återvinnas. Det faktum att tillit är lättare att förstöra än att bygga upp återspeglar vissa fundamentala mekanismer i mänsklig psykologi som jag vill kalla asymmetriprincipen. När det gäller att vinna tillit, så är spelplanen inte vågrät. Den lutar mot bristande tillit.

En iakttagelse i samma riktning har gjorts av Robert D Putnam. I den uppmärksammade studien av demokratins rötter i Italien, påvisar han att det är mycket utdragna historiska processer som kan förklara samtidens demokratiska kvaliteter eller brist på sådana (Putnam 1993). Det är en tidskrävande process att bygga upp tillit som kan stödja en demokratisk samhällsanda och där ingår, som ju Putnam uppmärksammar, politisk organisering, facklig aktivitet, föreningsliv, musik, folklig teater och mycket annat. Till och med bowling: "man skall inte bowla ensam" lyder Putnams drastiska sammanfattning av hur mycket det civila samhället betyder för den demokratiska andan.

Tidsfaktorn är viktig, men en smula paradoxal också. Tidigt förra hösten fick jag nästan samtidigt frågan om att hålla föredrag om samhälle och teknik från två olika håll. Det ena var Ingenjörsvetenskapsakademin, som skulle ha en konferens om nya möjligheter inom kärnkraftstekniken (bl.a. att genom *transmutation*

nyttiggöra högaktivt avfall) det andra från IT-kommissionen som också skulle ha en konferens, i det fallet om elektronisk identifikation: vad händer när människor skall kännas igen och fungera genom säkerhetskoder och smarta kort, men aldrig träffas? Tillitsfrågan är avgörande i båda fallen. Men i fråga om tidskonstanter är det skillnaden som sticker i ögonen. För energi, t.ex. kärnkraft, vattenkraft, fusion, stamlinjer och mycket annat gäller mycket långa ledtider. Anläggningarna måste fungera över många decennier, och exempelvis radioaktivt avfall eller älvsträckningar kastar sin skugga ett oräkneligt antal generationer framåt. Tillitsfrågan färgas här av om det etablerade samhället och de systemansvariga verkligen kan göra troligt att utfästelser i dag skall kunna vara giltiga säg i våra barnbarnbarns generation, när alla som gav löftena är borta. Vad gäller IT-tillämpningar är problemet närmast det motsatta. Generationsväxlingarna inom datorer, telefonväxlar, TV-teknik och olika chips är häpnadsväckande korta och tycks bli allt kortare. I en viss mening är vi nästan alla nästan nybörjare, nästan hela tiden, i många av IT-samhällets funktioner (vilket också torde ha ekonomiska konsekvenser: tekniken får inte tid på sig att bli lönsam ...). Stamlinjer för el- eller fjärrvärmenät kräver stora investeringar och sätter djupa och varaktiga avtryck i samhället. En radiolänk mellan A och B kan man slänga upp på en eftermiddag och plocka bort lika snabbt. En stor organisation kan (visserligen efter längre förberedelser) byta datarutiner över en helg. I denna vår senaste heroiska teknik är tidskonstanterna extremt korta, vilket ställer andra krav och svårigheter i skapandet av tillit och förtroende.

Komplexitet och komplikation

Innan jag övergår till ett försök att sammanfatta utmaningarna för demokratiskt beslutsfattande vill jag göra en utvikning till en forskare som ger ännu en annan belysning på komplexitetsfrågan. Det är kulturgeografen Torsten Hägerstrand. I en länge svåråtkomlig uppsats från en konferens i Danmark har han behandlat just vår

centralfråga här: "komplexitet och delaktighet i samfundets liv" (Hägerstrand 1982).

Han börjar med att påvisa att vi sedan mycket länge är omgivna av system som i en genuin mening är *komplexa* och måste vara det. Kulturer är sådana system. De "samhällen" som djur och växter formar är det också, liksom människan själv. Denna komplexitet är något helt annat, hävdar Hägerstrand, än den komplicerade teknik och organisation som människor, i synnerhet under tiden efter det andra världskriget, fört in i samhället. Man bör inte glömma, att naturvetenskapen trots sina obestridliga framsteg och avancerade teori trots allt koncentrerar sig på enkla system och på sådana fenomen som kan reduceras till enkla samband.

Betraktad på det viset är problemet med teknologin på jorden inte i första hand att den är svårbegriplig för gemene man, utan att förhållandevis enkla bitar massvis hopats omkring oss på ett komplicerat sätt som går illa ihop med de komplexa miljöer som infiltreras.

Samhällena rör sig mot en allt högre komplexitet. I en historisk skiss visar Hägerstrand hur nyheter och förändringar förhållandevis långsamt förts in i det sociala livet under större delen av människans historia. Nyheter i teknik, ekonomi eller organisation kom relativt glest, och genom mängder av dagliga handlingar, sedvana, tradition och en (påtvungen) långsamhet i förflyttningar av människor och saker kunde det nya nötas och växa in i de ordningar som redan fanns. Det förflyttningtröga samhället ordnades "inifrån". Detta kan, menar Hägerstrand liknas vid en text, där de enskilda verksamheterna motsvarade ord, som lagda efter varandra bildade meningar. Möjligheterna att variera innehållet var förvisso inte stora, men sammanhangen var tydliga.

Den explosiva utvecklingen på olika tekniska områden – energi, kommunikationer, vapen, informationshantering – har i långa stycken ryckt sönder den finstämda komplexiteten i det historiskt framvuxna samhället. Man kan urskilja två slag av principer som i alla tider korsat varandra: närhetsprincipen och likhetprincipen. Enligt den första kommer de ting som har en fysisk och/eller funktionell närhet till varandra att höra ihop:

kedjor av beroende och samspel byggs upp och verkligheten ordnas inifrån.

Den kontrasterande principen är *likhetens*. Ting som liknar varandra grupperas samman. Indelningsgrunderna kan vara olika. Tekniska apparater, till exempel datorer, sammanförs för att de bygger på samma naturvetenskapliga principer. Varor som tandkräm, möbler eller mat klassificeras efter att de fyller samma eller likartade behov. I en ordbok sammanförs ting som har samma begynnelsebokstav. Det *komplicerade* systemsamhället uppstår när likhetsprincipen fått starkt genomslag, och man ur denna omfattande "ordbok" på teknisk väg skall försöka plocka ihop fungerande helheter. Mångfalden och variationsmöjligheterna är stora. Men det finns inga garantier för att de "meningar" som skapas blir rimligt sammanhängande, begripliga och meningsfulla för den enskilde. Det tekniska nyskapandet betyder att ord snabbt och ryckvis kommer in i ordboken och att andra lika snabbt försvinner. "Sammanhangen är otydliga, kanske i stor utsträckning obefintliga. Det finstämt komplexa har blivit ostämt komplicerat."

Vad borde man göra?

Den här framställningen har haft huvudsakligen problemen i fokus. Det behöver man inte be om ursäkt för. Inte heller tycker jag att man borde behöva förklara att det är tillåtet för politiken att, i demokratiska former, ändra på saker och ting. Det är sorgligt att begreppet social ingenjörskonst har kommit i vanrykte och nu närmast är ett skällsord (Ingelstam 1995). Att bygga om samhället till bättre ordningar – som mänskligare gemenskaper, rationellare konfliktlösning och behovsanpassad teknik – måste vara en legitim uppgift för vår politiska strävan. Demokratin är här både mål och medel.

Jag ser tre breda frågor.

1. *Genomskinligheten*. Det vore absurt att begära att alla medborgare skall förstå allting. Men man kan däremot kräva att vid varje förändring frågan ställs om detta stärker eller minskar

medborgarnas möjlighet till överblick och insyn. Vi bör föredra enkla system framför komplicerade om inte skillnaden i prestation är mycket stor. Detta gäller offentliga åtaganden, som energiförsörjning eller pensionssystem, men kan inte stanna där. Det bör bli, tycker jag, en gemensam strävan att öka transparensen i samhället.

– Avreglering är ett intressant exempel. Genom den kan ohanterliga och svårgenomskådade statliga monopol slås sönder, men i den minskade skalan "måste" i stället kommersiell sekretess hävdas. Medborgarna har troligen inte fått så mycket mera insyn än förr i "vafför det blir på detta viset".

– Småskalighet och genomskinlighet är inte samma sak, men visst hänger de ihop. Men låt mig då bara helt stillsamt påminna om Marshall Bermans ord att stor-systemsamhället inte är tandlöst och att vänligt prat om småskalighet snarast spelar denna makt i händerna. Marshall Berman påpekar att "endast genom att på det mest storslagna och systematiska sätt tänka storskaligt kan vi öppna kanalerna för småskaligheten".

– En känd och omstridd före detta ledare för några av Tysklands största kärnkraftsprojekt, Klaus Traube, sammanfattar sin inställning så här: "Mitt väsentliga budskap är uppmaningen att, i motsats till gängse förfaranden, kontrollera teknikens utveckling och dess användning genom politisk vilja ... Denna storskaliga teknik gäller det att tränga tillbaka genom politisk kontroll. Den har nått sina politiska gränser."

En social ingenjörskonst och ett expertkunnande som lägger vikt vid begriplighet och genomskinlighet men ställer sig skeptisk till tekniskt raffinemang och överfunktionalitet pekar detta emot.

2. *Pålitliga kunskaper.* En viktig förtroendefaktor, enligt ovan, är att kunskaperna hos systemets förvaltare upplevs som pålitliga. Det är alltså inte professionalismen i sig som är under attack, men väl de slutna kunskapsmonopolen och den överdrivna specialiseringen. Det är rimligt att tro att en expertgemenskap som utsätter sig för kritik och reaktioner från utomstående bättre utvecklar pålitlig kunskap än den som inte gör det. Både tvärvetenskap och

populärvetenskap ger berättigad tillit till kunskapen och därmed är de demokratiskt önskvärda. Dessutom:
– Vi bör lyssna till många röster när det gäller krångliga saker och utveckla motexpertis. Exempelvis borde det ekonomiska prästerskapet, räknenissarna och samhällsmytologerna utmanas av riktiga präster, sifferkarlar och samhällsvetare.
– Men det är inte bara experterna som utmanas. Demokratin förutsätter en aktiv och intresserad medborgare, inte en passiv kravmaskin och röstningsautomat. Därför är det rimligt att ställa förväntan att vi alla skall lära oss saker av allmän betydelse. Det kan inte vara svårare att erövra viss teknisk allmänbildning än att lära sig allt om technopop eller idrottsresultat.

3. *Uthållighet och konsekvens.* Forskningen är här entydig. Den säger att tillit byggs upp långsamt men kan förstöras snabbt. I förhållande till konkret teknik gäller detta både om det gäller mer traditionella, tröga system och de nya och extremt föränderliga i informationssamhället. Samhällsutvecklingen favoriserar snabba klipp, snuttifierade upplysningar, korta investeringar och projekttänkande. Det finns en dröm om snabbmänniskan, som "just-in-time" kan tas i anspråk för något projekt och sedan får gå. Företagsekonomer idealiserar "imaginära organisationer" som har enorm omslutning men knappast ansvarar för några människor alls. Den snabba förändringen är givetvis högst verklig. Men idealiseringen och idealbildningen kring den drar i en odemokratisk riktning. Tillit får aldrig tid att växa fram, banden mellan människor blir kortsiktiga och instrumentella, träningen till att ta ansvar (som enligt Putnam kan ta generationer) får aldrig en chans. Industrisamhällets viktigaste buffertfunktioner och stabiliserande system är under nedmontering. Därför är en social ingenjörskonst, tillämpad inom bland annat arbetsrätt och sociallagstiftning, som garanterar att det finns utrymme för trofasthet och långsiktigt engagemang högst angelägen – för demokratins skull.

Referenser

Berman, Marshall (1982) *All that is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity.* Simon & Schuster, New York

Drucker, Peter (1993) *Post-capitalist Society.* New York/Oxford

Etzioni, Amitai (1988) *The Moral Dimension. Toward a New Economics.* The Free Press, Macmillan, New York

Etzioni, Amitai (1993) *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda.* Crown Publishers, New York

Freese, Jan (1995) "Legitimitet och kontroll" i Karlsson & Sturesson red. Carlssons Bokförlag, Stockholm

Gouldner, Alvin W (1979) *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, MacMillan, London

Hughes, Thomas P (1983) *Networks of Power.* Johns Hopkins Press, Baltimore

Hägerstrand, Torsten (1982) "Komplexitet och delaktighet i samfundets liv" i Vår Lösen årg 73 (1982) s. 169-180

Ingelstam, Lars & Sturesson, Lennart, eds (1993) *Brus över landet*, Carlssons Bokförlag, Stockholm

Ingelstam, Lars (1995) *Ekonomi för en ny tid* (in Swedish, eng: *Economics for a New Era*). Carlssons Bokförlag, Stockholm

Ingelstam, Lars ed. (1996) *Complex Technical Systems.* FRN Report 96:5- FRN/NUTEK, Stockholm

Karlsson, Magnus & Sturesson, Lennart, red. (1995) *Världens största maskin.* Carlssons Bokförlag, Stockholm

Karlsson, Magnus (1998) *Liberalization of Telecommunications in Sweden. Technology and Regime Change from the 1960s to 1993.* Dissertation, Department of Technology and Social Change, Linköping

La Porte, Todd and Metlay, Daniel S (1996) "Hazards and Institutional Trustworthiness: Facing a Deficit of Trust." *Public Administration Quarterly*, Vol 56, No 4, 341-347

Otway, Harry, Maurer, Dagmar and Thomas, Kerry (1978) "Nuclear Power. The question of public acceptance." Futures April 1978, 109-118

Putnam, Robert D (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton

Putnam, Robert D (1998) "Medborgare i ensamhetens samhälle" *Dagens Nyheter*, 12 mars

Reich, Robert B (1992) *The Work of Nations. Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism*. Vintage Books, New York

Richardsson, Gunnar (1987) *Tekniken, människan och samhället. Humanistiska inslag i 1940- och 1950-talens tekniska utbildning.* Utg. av Föreningen för svensk undervisningshistoria. Skara

Sandemose, Aksel (1934) *En flyktning krysser sitt spor.* Oslo

Slovic, Paul (1993) "Perceived Risk, Trust and Democracy." Risk Analysis, vol 13, 675-682

Traube, Klaus (1978) *Müssen wir unschalten?* Rohwolt Verlag

Weizenbaum, Joseph (1976) *Computer power and human reason.* Freeman, San Francisco

Veblen, Thorstein (1921) *The Engineers and the Price System.* Nyutgåva på Viking Press, New York, 1965

von Wright, Georg Henrik (1989) *Vetenskapen och förnuftet. Bonniers*, Stockholm

Demokratins väktare

Lennart Lundquist, professor, Lund

Mitt resonemang bygger på ett projekt om förvaltning och idéer (särskilt politisk demokrati och offentlig etik) som jag arbetat med sedan mitten av 1980-talet. De viktigaste av mina publikationer inom projektet redovisas i en avslutande förteckning.

En av mina utgångspunkter är att det politikbegrepp, som är vanligast i den allmänpolitiska debatten (och tyvärr också inom statsvetenskapen), handlar enbart om politikers prat. För mig är det självklart att en betydande del av politiken – kanske den viktigaste – omfattar tjänstemännens prat, handlingar och effekterna av dessa handlingar. Analysen av den politiska demokratin måste följaktligen innefatta förvaltningen om man ska förstå någonting om demokratins problem. Följande påstående framstår därför som rimligt:

Demokratin kommer inte att fungera utan att ämbetsmännen verkar som demokratins väktare.

För att ämbetsmännen ska kunna lösa väktaruppgiften måste de ha en viss autonomi. Insikten om detta behov har egentligen alltid funnits. Statsvetaren Carl Arvid Hessler beskriver ett system i vilket man, för att kunna åstadkomma en god och rättrådig styrelse, inte kunde nöja sig med att ämbetsmännen var beslutsamma och effektiva, rörliga och mångsidiga. De måste också ha en viss autonomi. "En sann riddersman är inte ett verktyg – låter sig inte brukas som rätt och slätt ett redskap." Därför "krävdes män med andlig kraft, med moralisk resning, med både yttre och inre förfining" (Carl Arvid Hessler: *De sanna riddersmännens stat,* 1979).

Det system som beskrivs är det gamla Kina, kejsarnas auktoritära system, och idéerna har rötter ner i 1000-talet f. Kr.

Den samhälleliga verksamheten är ytterst komplicerad och svårgripbar. Min verklighetsuppfattning kan fundamentalt formuleras som att "verkligheten präglas av mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet under ständig förändring". Därmed har jag också sagt att det inte finns några enkla lösningar på samhällsproblemen. Mänskligheten kommer gång på gång tillbaka till ett – om man ser det principiellt – litet antal åtgärdstyper. Det sker en ständig förändring, men man kan inte utan vidare tala om en utveckling mot något bättre.

När jag ska lansera ämbetsmännen som demokratins väktare har jag att ta ställning till en mycket omfattande diskussion om förvaltning och byråkrati. Den diskussionen är ofta negativ till förvaltningen, som å ena sidan anklagas för maktövergrepp och godtycke och å andra sidan för ineffektivitet och inkompetens. Självfallet måste den kritiken ständigt hållas levande så att missförhållandena kan bemästras.

En annan ståndpunkt som är viktig för min framställning är att skillnaden mellan offentligt och privat ständigt hålls klar. I det offentliga finns medborgaren, som har rättigheter och skyldigheter och som ytterst är demokratins herre. Normen säger att det bör råda likhet och frihet. I det privata finns olika typer av brukare som inte har andra rättigheter än deras resurser tillåter dem på marknaden. Skillnaden är fundamental.

Att jag väljer ämbetsmännen och inte någon annan grupp som demokratins väktare beror dels på att de är åtkomliga för offentlig organisering, dels på att förvaltningen har stor politisk betydelse. Tre punkter bör särskilt framhållas beträffande förvaltningens position:

- Förvaltningen har makt på grundval av sin närvaro överallt i policyprocessen, sin kontinuitet och sin kunskap. Från initiativ till slutligt verkställande och utvärdering finns det ämbetsmän. Politiker kommer och går, ämbetsmännen finns kvar under lång tid.

• Förvaltningen avgör genom sin placering sist i policyprocessen vad en policy faktiskt blir. De politiska organen fattar sina beslut, men det är ändå till sist en tjänsteman – en lärare, en läkare, en socialassistent – som vidtar de konkreta åtgärderna och bestämmer vad politiken faktiskt blir.

• Förvaltningen utgör ett hot mot den enskildes integritet genom sin direktkontakt med samhällsmedlemmarna och spelar därmed en avgörande roll för det politiska systemets legitimitet. Det är inte enbart substansen i åtgärderna som noteras utan också det sätt på vilket det sker. Patienten blev visserligen botad men glömde aldrig att han blev arrogant och känslolöst bemött.

Men vart tar politikerna vägen? Kan vi i politikerföraktets tecken bara strunta i politikerna? Självfallet inte. Politikerrollen är central i den politiska demokratin, men det finns olika sätt att uppfatta den. Politikerförakt kan bara den känna som ser politikerrollen som en av många sidoordnade roller i samhället: man kan vara brevbärare, lärare, bussförare, politiker osv., och var och en sköter sitt.

Den synen på demokrati har inte jag utan menar att demokratin bör vara allas ansvar. Politikerrollen är något som vi alla måste vara beredda att spela. Vi måste alla engagera oss och den som inte gör det får faktiskt skylla sig själv. I ett sådant sammanhang blir politikerförakt detsamma som självförakt, och det har vi inte mycket glädje av.

Analysen av ämbetsmannarollen kan företas utifrån tre olika teorityper:

Normativ teori
vara, och hur kan den Vad bör ämbetsmannarollen rättfärdigas?

Empirisk teori
Vad är ämbetsmannarollen, och hur kan den förstås (förklaras)?

Konstruktiv teori
Vad kan ämbetsmannarollen vara, och hur uppnås den?

Den konstruktiva teorin förutsätter att det finns en normativ och en empirisk teori, dvs. vi måste veta hur det bör vara och hur det är när vi ska avgöra vad som är möjligt. Jag kommer nu att använda var och en av dessa teorityper för att belysa frågan om demokratins väktare. Speciellt vill jag utveckla normativ teori eftersom den är fundamental för fortsättningen. Vet vi inte ens hur det bör vara finns det inte mycket hopp.

Normativt

Jag ska alltså nu söka klarlägga hur ämbetsmannarollen *bör* vara. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Man kan konstruera normer och rättfärdiggöra dessa utifrån någon överordnad teori som demokratiteori eller något annat. Men jag tänker i stället rekonstruera de normer som det svenska systemet faktiskt omfattar. Det innebär att jag tolkar en bred diskussion där lagen, dess förarbeten och tillämpningspraxis samt internationella konventioner av typen FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna spelar en central roll. Resultatet av denna rekonstruktion blir vad jag kallar vårt offentliga etos. Min tolkning av detta omfattande material är självfallet öppen för kritik.

Mycket av vad jag kommer att ta upp är en polemik mot följande uttalande som jag ibland hört från politiker och politruker på kommunal nivå, nämligen "Ämbetsmännen har betalt för att göra vad de är tillsagda." Översatt i en lätt biblisk språkdräkt innebär detta: "Här har du dina trettio silverpenningar, se nu till att du sviker alla dina ideal." Ståndpunkten är självfallet helt oacceptabel, och jag ska visa att den saknar all grund hos oss.

Till en början är inte överordnades önskningar någon slutstation för ämbetsmannen. För att illustrera detta ska jag gripa till domarreglerna som sedan 1635 tryckts främst i Sveriges rikes lag men som har medeltida rötter. Eftersom de gamla tingen hade både dömande och verkställande uppgifter är reglerna tillämpbara även här.

Utgångspunkten i domarreglerna är att lagen är rättesnöre för den offentliga verksamheten:

6. Domaren skall grant veta lagen, där han efter döma skall, ty lagen skall vara honom för en rättelse.

Men det slutar inte här. Lagen kan nämligen inte se ut hur som helst – man har rätt att ställa vissa krav på lagen och reglerna preciserar vad det betyder:

7. Alla lagar skola vara sådana, att de tjäna till det meniga bästa, ...

9. Det rätt och skäl icke är, det kan icke heller vara lag; ...

13. Den menige mans bästa är den yppersta lagen, och därföre det som finnes den menige man till nytta vara, det bör hållas för lag, ändock att beskriven lag efter orden synes annorlunda lyda.

Plötsligt blir uppgiften att verkställa lagen något mer än att göra vad man blivit tillsagd. Till yttermera visso innebär ämbetsmannens närvaro att han spelar en roll för processens förlopp:

8. En god och beskedlig domare är bättre än god lag, ty han kan alltid laga efter lägligheten. – – –

Det gamla Kinas krav på ämbetsmännens autonomi återkommer även hos våra medeltidsmänniskor. Det är ett stort problem att en del högre ämbetsmän i dag har en så fyrkantig och oskuldsfull relation till regler att de ser lagarnas ursprung i den folkvalda riksdagen som ett slags slutlig legitimation. Argumentationen går ut på att vi i den politiska demokratin inte behöver bekymra oss om någon moralisk prövning av lagen – den har redan gjorts med riksdagsbeslutet. Självfallet är inte ståndpunkten försvarlig; just i demokratin är denna prövning särskilt betydelsefull inte minst för att en debatt faktiskt är möjlig utan att ämbetsmännen direkt riskerar livet.

Speciellt obehagligt är att personer, som vi normalt inte uppfattar som demokrater, använder samma argumentation som våra ämbetsmän för att slippa ifrån det moraliska ansvaret för sina åtgärder. Se på följande citat:

> Det är en regering som ... valts av ... folkets majoritet, samtliga ... kulturländer har sina diplomatiska representanter och så vidare. Varför skulle jag som en obetydlig liten man ha några egna funderingar? Jag fick en order från mina överordnade och såg varken åt höger eller vänster. Ty det var inte min uppgift. Jag hade att lyda.

För uttalandet svarar Adolf Eichmann, en av Hitlers vidrigaste bödlar, vilket bör vara oss ett memento.

Den svenska lagstiftningen innehåller massor av föreskrifter med långtgående etiska implikationer, och jag ska illustrera med grundlag, vanlig lag och förordning från regeringen.

Regeringsformen säger att "Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" och att "Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv". Regeringsformen föreskriver också yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet.

Socialtjänstlagen fastslår att "samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet". Den ska också "under hänsynstagande till människornas ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser". Till detta kommer att "verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet".

I skolans läroplan finns stor uppsättning av demokratiska och etiska värden såsom "Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande".

Djupdykningen i materialet avslöjar ett antal centrala värden som jag tillsammans kallar *vårt offentliga etos*. Värdena kan sammanfattas i två huvudgrupper: *demokrativärden* och *ekonomivärden*. Av dessa förekommer demokrativärdena endast i den offentliga sektorn medan ekonomivärdena finns i både privat och offentlig sektor. Samma mönster finner vi i andra liberala demokratier av vår typ.

Demokrativärdena utgörs av tre typer: *politisk demokrati*, *offentlig etik* och *rättssäkerhet*. Ekonomivärdena är också tre: *funktionell rationalitet* (vilket motsvarar yrkesskicklighet eller professionalism), *kostnadseffektivitet* och *produktivitet*.

Samtliga dessa värden måste iakttas av *alla* offentligt verksamma, politiker såväl som ämbetsmän, i *alla* situationer. Man kan således inte bortse från någon av de båda huvudgrupperna. Att följa demokrativärden utan hänsyn till ekonomivärden blir utopiskt, och utan demokrativärden hamnar vi i något slags auktoritärt system.

Värdeuppsättningarna har vuxit fram under lång tid och värdena kan mycket väl komma att stå i motsättning till varandra. Det gäller såväl mellan som inom huvudkategorierna. Värdena är dessutom svåra att precisera: det är inte någon ny regelsamling vi står inför utan något mycket mera subtilt. Att hantera alla ibland otydliga och motstridiga värden är svårt och ställer stora krav på ämbetsmännen.

Mot denna uppfattning, av vad som bör styra den offentliga verksamheten i vårt land, står en för närvarande dominerande ideologi, nämligen ekonomismen – hämtad från Thatchers och Reagans samhällsfilosofi. Följande punkter i ekonomismen är centrala för de problem som jag tar upp här:

- Ekonomismen fokuserar på ekonomivärdena – i synnerhet kostnadseffektiviteten – och bortser från demokrativärdena.
- Ekonomismen har stark tilltro till organisering och chefskap som lösning på problemen.
- Ekonomismen ser det privata näringslivet som föredöme och uppfattar privat och offentligt som samma sak.

Självfallet kan man inte samtidigt förfäkta både vårt offentliga etos och ekonomismen. Jag tar bestämt avstånd från ekonomismens sätt att se världen och hävdar att det saknar allt stöd i det undersökta lagstiftningsmaterialet. Det är inte möjligt att behålla den politiska demokratin med ekonomismen som grund.

En viktig punkt gäller ansvarskonstruktionerna. Vem har ansvar i relation till vårt offentliga etos? Av de konstruktioner som brukar diskuteras är *hierarkiansvarigheten*, dvs. chefen har hela ansvaret för allt som rör sig i organisationen, helt omöjlig. Den åberopas för övrigt mest av krigsförbrytare som vill skylla från sig på någon död führer eller general.

Av visst intresse är *kollektivansvarigheten*, som betyder att alla har ansvaret (vilket förvisso kan resultera i att ingen känner något ansvar). I vårt sammanhang är det emellertid viktigt. Som medborgare har vi nämligen ett kollektivt ansvar för att demokratin fungerar. För rollinnehavare i den offentliga organisationen, såsom ämbetsmän och politiker, gäller däremot *personansvarighet*. De kan aldrig frånsäga sig sitt personliga ansvar för de offentliga besluten och åtgärderna.

Relaterar vi personansvarigheten till olika samhällsnivåer, kan vi konstatera att alla individer har ansvar för sina åtgärder och deras effekter (förutsatt att individen har insikt och inte är utsatt för tvång). Offentliga ämbetsmän har ett särskilt ansvar för sina åtgärder i tjänsten, och chefer i offentlig verksamhet har ett särskilt ansvar för sina enheters åtgärder.

Vi har nu underlag för att rekonstruera *ämbetsmännens* väktarroll. Den omfattar två komponenter: *ämbetsmannarollen* som *demokratins tjänare* med personansvar och *medborgarrollen* som *demokratins herrar* med *kollektivansvar*. Det är således såväl ämbetsmannarollens som medborgarrollens rättigheter och skyldigheter som ingår i väktarrollen.

Observera särskilt att ämbetsmannen är *demokratins* tjänare (att verka efter vårt offentliga etos), inte maktens dräng (att göra som man är tillsagd).

Ämbetsmannens väktaruppgift kan sammanfattas i några punkter. Idén är att han ska:

- Bevaka att vårt offentliga etos iakttas av alla offentligt verksamma.
- Öppna den offentliga verksamheten så att medborgarna och politikerna får insyn.
- Förmedla ett optimalt beslutsunderlag till beslutsfattarna.

Jag inser naturligtvis att kraven på ämbetsmännen är mycket stora. Som jag ser det är emellertid detta just vad normen kräver. Samtidigt tror jag att ämbetsmännen som demokratins väktare är en nödvändig, men kanske inte tillräcklig, förutsättning för att den politiska demokratin ska fortleva i den utformning vi känner den och då helst i en förbättrad upplaga.

Vi måste hela tiden vara medvetna om verklighetens beskaffenhet präglad av mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet under ständig förändring. Vi kan bara se på ämbetsmannens etiska position som innebär att han samtidigt ska *lyda lagen, vara lojal mot överordnade och ta hänsyn till samhällsmedlemmarna.*

I valet mellan dessa tre hänsyn (det finns flera, t.ex. relationen till sido- och underordnade) kan det självfallet mycket lätt uppstå dilemman och konflikter. För att komma tillrätta med dessa har ämbetsmannen vårt offentliga etos som rättesnöre. Eftersom etoset är föga precist är uppgiften oerhört svår, men då demokratin står på spel måste den lösas.

Också här känner jag behov av att visa att det jag säger inte är något nytt och oprövat utan har djupa rötter i svensk ämbetsmannatradition. Vi vet att positionen är komplicerad som framgår av följande citat, hämtat från ett snart halvsekelgammalt anförande av generaldirektören Bo Hammarskjöld:

> Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet *men* på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala *men* självständigt ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda *men* på samma gång se till vad som leder till den

> enskildes bästa. Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning.

Jag har en lite ambivalent relation till citatet som jag använde vid förvaltningsundervisningen i Lund på 1960-talet för att visa hur löjligt pompösa och ur takt med tiden de högre ämbetsmännen var. Här har jag emellertid ändrat mig och tycker numera att citatet på ett lysande sätt sammanfattar ämbetsmannens position. Man kunde gott göra en affisch med citatet och sätta upp det lite här och var i våra myndigheter.

Det finns skäl att framhålla att det ämbetsmannen ska handla efter är vårt offentliga etos, inte något annat värderingssystem. Människor har nämligen ofta flera värdesystem samtidigt, och det är inte alltid som de sammanfaller.

Som illustration kan vi se på etiska system. De flesta har en *egenetik*, som de fått genom socialisering tidigt i livet. Föreställningarna i denna kan sitta mycket djupt, men problemet är att olika individer har olika etik. Vi kan finna kristen eller muslimsk, socialdemokratisk eller moderat etik osv. och på en sådan grund kan den offentliga verksamheten inte byggas. Likaså har de flesta en *professions-* eller *yrkesetik*. Inte heller den får vara avgörande, eftersom det kan finnas olikheter mellan olika professioner.

Nej, vad som gäller är den *offentliga etiken* (t.ex. *förvaltningsetiken*) som den ingår i vårt offentliga etos. För den som upplever stora skillnader mellan sina etiska system kan livet bli besvärligt. Ett särskilt problem är att ämbetsmannen i trängda lägen gärna går tillbaka på sin egenetik, vad statsvetaren Conny Johannesson kallar *egenetikfällan*, och då kan vi i princip få vilka beslut som helst vilket är särskilt markant i det mångkulturella samhället.

När ämbetsmannen hamnar i situationer där han uppfattar den offentliga verksamheten som i stark motsättning till värdena i vårt offentliga etos har han skyldighet att reagera. För detta har han tillgång till en uppsättningen åtgärder. Han kan protestera (öppet), obstruera (dolt) eller göra sorti, dvs. lämna sin tjänst.

Man kan rangordna dessa instrument moraliskt, dvs. ange att vissa åtgärder är mer moraliskt acceptabla än andra. Jag vill bestämt hävda att tre åtgärdstyper är att föredra, nämligen *väcka*, *vissla* och *viska*. Därutöver finns sådant som lydnadsvägran, maskning, sabotage, ta avsked och överlämna känsliga ärenden åt andra vilka samtliga innebär etiska komplikationer och bör användas med stor urskiljning. Ändå kan de ibland vara nödvändiga.

Vi ska se på de moraliskt mest oproblematiska åtgärderna. *Väcka* betyder att man protesterar hos sin chef. Det är en självklar åtgärd som alla chefer måste kunna hantera. Man kan utan överdrift säga att ledarskapet kan mätas i chefens förmåga att fånga upp kritiska synpunkter hos de underordnade. Att det förekommer att chefer betecknar väckning som uttryck för illojalitet är så horribelt att man har svårt att acceptera att någon så i grund har kunnat missförstå chefskapets natur.

När chefen inte låter sig väckas återstår i första hand två former som innebär att ämbetsmannen lämnar uppgifter för publicering. Den ena är *vissling* (som sker öppet så man vet vem som visslar) och *viskning* (som sker utan att viskarens identitet avslöjas). Båda formerna uppmuntras i tryckfrihetsförordningen och ska användas i situationer då väckning är motiverad men inte fungerar.

Empiriskt

Jag går nu över till den empiriska nivån som jag p.g.a. tidsbrist bara kan antyda. Det gäller nu frågor om hur det är och hur det ska *förstås*. Dessvärre är det tunt med forskning här varför jag får välja utvägen att visa på problemen och illustrera dem med konkreta fall.

Olika orsaker gör att vårt offentliga etos inte får det genomslag i den offentliga verksamheten som det bör ha. Central är ekonomismens position som den alltmer ledande ideologin. Vi har fått en offentlig sektor som inte i första hand sysslar med att vårda sjuka, utbilda människor osv. I stället har den som primär uppgift att spara pengar. Det låter fullständigt absurt; bästa illustrationen

är ett fall där polisen inte reagerade på larm eftersom det saknades pengar till övertidsinsats.

Det förefaller inte spela någon roll att de ekonomistiska försöken resulterar i ständiga misslyckanden. Vem som driver dem och med vilka motiv är oklart – som ofta har man anledning tro att ondskan och enfalden här går hand i hand.

Ett annat problem är svårigheterna att dra gränsen mellan offentligt och privat. Man bygger upp hybridorganisationer där offentligt och privat tvinnas samman på ett sätt som gör det svårt att uppfatta vad som händer. Resultatet av de oklara gränserna är att vi inte riktigt vet om vårt offentliga etos är tillämpbart eller inte.

Det finns inte längre bara en statstyp (som tidigare med den gamla auktoritetsstaten i myndighets- och expertversion). Alltmer av den offentliga verksamheten övertas av förhandlingsstaten och marknadsstaten och vad som gäller i dem vet ingen. Många ämbetsmän rör sig under sin arbetsdag mellan dessa olika stater, och det gäller att hela tiden håll tungan rätt i mun.

Ytterligare har vi nätverk av individer som sträcker sig över institutioner och organisationer. Dessa nätverk syns normalt inte och man kan inte utkräva ansvar av dem, men de finns där och spelar en stor, för att inte säga avgörande, roll för den politiska verksamhetens sätt att fungera.

Emellertid vågar jag påstå att vi inte hade haft en enda affär (med politiker, politruker eller förvaltningschefer) om ämbetsmännen fullgjort sina skyldigheter. Hade ämbetsmän haft *civilkurage* (eller man kanske ska säga *ämbetskurage*) skulle de vägrat att delta i, attestera eller bokföra olagligheter eller olämpliga förfaranden. Vad är det som gör att detta kurage saknas? Man kan ställa upp ett antal faktorer som medverkar till att stärka ämbetskuraget. Två huvudkategorier är aktuella: dels egenskaper hos själva ämbetsmanna*rollen*, dels egenskaper hos *personen* som innehar en viss roll.

Ser vi till rollegenskaper är det dels sådant som att ämbetsmannen har instrument att uttrycka missnöje (t.ex. genom reservationsrätt och meddelarfrihet) dels att han har någon grad av

autonomi gentemot sina överordnade (t.ex. genom anställningstrygghet, automatisk löneutveckling med reglerad befordringsgång och att högre tjänster inte tillsätts av den egna myndigheten). Anställningsförhållandena har försämrats katastrofalt under de senaste årtiondena. Dålig anställningstrygghet och individknuten lönesättning gör att ämbetsmannen inte har någon autonomi gentemot sina chefer. Det finns exempel på att lönesättningen direkt används som tillhygge för att bestraffa de uppstudsiga.

Det åberopas ofta ingen annan grund för dessa försämringar än önskan att vara som arbetslivet i övrigt, något som propositionen om avskaffande av professorernas anställningstrygghet i sin aningslöshet meddelar. Det är alltså ekonomismens likställande av privat och offentligt som gäller medan demokratiaspekterna helt nonchaleras. Man häpnar över maktens arrogans som ingen ansvarig instans söker motverka.

Det är inte konstigt att vi fått en tystnadens förvaltning där man tiger i stället för att stå upp för vårt offentliga etos. Att några trots allt reagerar får tillskrivas deras personliga egenskaper (som personligt mod, kunskap om vårt offentliga etos, sakkunskap och yrkesstolthet samt integritet). I och för sig kan man förstå tystnaden, vi vet nämligen att det ofta går dåligt för dem som opponerar sig. Erfarenheten är internationell. Det börjar med ledningens tysta ogillande och slutar i värsta fall med sjukdom och självmord. *Trots detta kan tystnaden inte accepteras då den sannolikt leder till demokratins undergång.*

För demokratins skull måste ämbetsmännen reagera mot det som är fel och ont. Vi är starkt beroende av att ämbetsmännen gör det rätta och goda. Jag har tidigare givit argument för detta och jag vill ta upp ytterligare några:

- Ämbetsmännen övervakar tillsammans så gott som hela den offentliga verksamheten från initiativ till implementering. De kan i god tid förutse och varna för en viss negativ utveckling.

- Ämbetsmännen är så väl insatta i verksamheten att de kan peka på implikationer i de offentliga handlingarna som inte är omedelbart

uppenbara. De har tillgång till hemliga handlingar och kan i vissa fall lagligt informera massmedierna om innehållet i dessa.

• Ämbetsmännen utgör en kunskapsmässig elit med en i allmänhet mycket hög arbetsmoral. De har oftast valt sitt arbete p.g.a. intresse för saken och inte för att bli rika på lönen.

Ett särskilt problem är att massmedierna, och då i synnerhet tidningspressen, inte förmår seriöst bevaka demokrativärdena. De förvaltningsaffärer som verkligen ägnats intresse gäller ekonomivärdena och då oftast löjliga bagateller (t.ex. Mona Sahlin- och Marjasin-affärerna). Även de vidrigaste övertramp på demokratisidan överses. Dels beror det på okunnighet hos politiska journalister om politikens väsen (det finns dock någon handfull förvaltningsjournalister som inte tror att den politiska processen slutar med riksdagsbeslutet), dels på att marknaden för nyheter tacksamt tar emot upplysningar om kommunalpolitikers kostsamma besök på porrklubbar i Bryssel och statsråds slarviga hantering av kontokort.

Till en början trodde jag (eller åtminstone hoppades) att övertrampen på ekonomisidan berodde på att det fanns entreprenörer som verkligen försökte använda de nya ekonomisystemen på ett sätt som motsvarade det privata näringslivet. Förvisso finns det några sådana fall men det man normalt möter kan inte beskrivas med något annat ord än sjaskighet. Det är människor som inte är vuxna sin uppgift utan låter sig korrumperas av makten. Men här reagerar i alla fall pressen.

Det gör massmedierna sällan eller halvhjärtat då det gäller brott mot demokrativärdena. Ett kommunalråd i en kommun nära Stockholm kunde relativt ostörd säga att de anställda fick diskutera frågorna innan besluten var fattade, men därefter fick de inte kritisera dem. Den idéhistoriskt orienterade känner här igen en gammal vän, nämligen Lenins demokratiska centralism utformad för det hemliga bolsjevikpartiet i det autokratiska Ryssland. En chef kunde straffa ett sjukvårdsbiträde med utebliven löneförhöjning bara för att hon framförde synpunkter på förfaranden i organisationen, och en stadsjurist kunde försvara ett lagbrott med att

lagstiftarna skulle ha gjort undantag om de känt till stadens nya organisation.

Konstruktivt

Vad som återstår är den konstruktiva nivån på vilken vi ska knyta samman våra resultat från respektive normativ och empirisk nivå. Uppgiften är utomordentligt besvärlig. Karl Mannheim säger t.ex.: "att rekonstruera ett samhälle under förändring är som att byta hjul på ett tåg i rörelse ...".

Något kan vi ändå göra. Jag tar upp några förslag till åtgärder med hjälp av vilka man åtminstone kunde sänka farten på en skenande ekonomism.

• Markera tydligt skillnaden mellan offentligt och privat.
Offentlig verksamhet ska bedrivas i offentliga former och inte i hybrider mellan offentligt och privat där ingen vet vad som gäller.

• Precisera vårt offentliga etos.
Det bästa sättet att åstadkomma preciseringar av etoset är förmodligen genom en ständig offentlig diskussion.

• Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilkurage.
Börja med att återinföra tjänstebegreppet och knyt anställnings- och löneförhållandet till detta. Se till att chefer förstår vikten av kritik.

• Utbilda i vårt offentliga etos och främja en kontinuerlig diskussion av konkreta fall.
Självfallet ska i första hand ämbetsmännen utbildas i vårt offentliga etos, men det finns goda skäl att se till att journalistskolorna ger en adekvat utbildning i offentlig förvaltningen. En löpande intern myndighetsdiskussion av typfall är nödvändig.

• Utforma ett sanktionssystem för brott mot demokrativärdena.
Ett stort problem är att det finns chefer som utan vidare bara struntar i sådant som underordnades yttrande- och meddelarfrihet. Det krävs en kategori, Brott mot demokratin, där det tydligt fram-

går vad som gäller. Om någon myndighetschef eller politiker dömdes till några års fängelse för brott mot demokratin tror jag att budskapet snabbt skulle gå fram.

• Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos. De offentliga kontrollorganen är snävt inriktade på ekonomivärden och laglighetsgranskningar.

Jag brukar sluta mina föreläsningar med denna vädjan till den som eventuellt har något inflytande på vad som sker i samhället: Se till att den f.d. ämbetsman på Sjöfartsverket som går under beteckningen *Fången på fyren* positivt får någon av de medaljer kung och regering delar ut. Åtgärden skulle verka som en kraftig symbolisk uppskattning av ämbetskuragets fundamentala vikt och ge hopp för de många offentligt anställda som gått in i eller är på väg mot en tystnadens förvaltning.

Resonemangen ovan utvecklas i

Lennart Lundquist:

Byråkratisk etik. (1988) Studentlitteratur, Lund

Förvaltning och demokrati. (1991) Norstedts, Stockholm

Etik i offentlig verksamhet. (1991) Studentlitteratur, Lund

Förvaltning, stat och samhälle. (1992) Studentlitteratur, Lund

Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin. (1993) Norstedts, Stockholm

Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program. (1994) Studentlitteratur, Lund

I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:28)

Demokratins väktare, Ämbetsmännen och vårt offentliga etos. (1998) Studentlitteratur, Lund

Demokratin och kompetensen

Bo Södersten, professor, Jönköping

Dagen började ganska fridsamt och abstrakt. När Lundquist började blev jag faktiskt orolig. En mer idealiserande ansats var det länge sen jag hörde. Dock vände han sedan på klacken totalt. Den senare delen av hans anförande var inte bara roligt utan också mycket tankeväckande. Jag har andra uppfattningar om vissa saker. Det finns utrymme för samtal så småningom.

Låt mig, för att det ska bli struktur på diskussionen, presentera vad jag har på hjärtat. Mitt huvudtema är skillnaden mellan ekonomismen och demokratin, eller mera preciserat skillnaden mellan det politiska systemet och marknadsekonomin. Det är en fråga som är illa förstådd, enligt min mening, men som är fullständigt central.

Jag förmodar att anledningen till min medverkan är de artiklar som jag skrev i DN Debatt i december förra året (december 1997). DN är mycket duktig på att sätta rubriker och följdriktigt var rubriken "Begränsa demokratin". Det är få artiklar som jag har skrivit som det har blivit så mycket bråk om, även om jag är ganska van i den här genren.

Många tog starkt avstånd från artikeln och personangreppen på mig närmade sig i åtskilliga fall det groteska. Till att börja med så tror jag att den debatt som följde styrdes mer av känslor än av någon reflekterad eftertanke. Så småningom insåg nog åtskilliga att de frågor som jag tog upp trots allt är värda att diskuteras.

En av de frågor som jag behandlade var frågan om politikens kompetens. Begreppet kompetens kan användas i åtminstone två olika meningar. En har att göra med frågan: Vad ska egentligen politiken syssla med? Vilka frågor ska den politiska domänen omfatta? Vad är det egentligen som det politiska systemet skall koncentrera sig på?

Vi vet att vissa frågor normalt överlämnas till andra organ, vi har exempelvis oberoende domstolar. Det kan handla om att överlämna delar av den ekonomiska politiken till från det politiska systemet mer fristående organ, som Riksbanken.

Jag började som akademisk lärare i Stockholm i januari 1960. Jag hade läst i Uppsala och blivit licenciat men den gode professorn ansåg mig fullkomligt oduglig. Han sa att det där blir aldrig nå´nting annat än en politisk aparachik. Iväg med honom till Stockholm! Och kanske hade han rätt, vad vet jag.

På den tiden var det fullständigt naturligt att finanspolitik och penningpolitik måste samordnas. Tanken att man då skulle förordat en oberoende riksbank var fullständigt omöjlig. Hade jag sagt någonting i den riktningen skulle jag säkerligen fått sparken efter ett par månader.

Men nu är vi alltså där. Nu vet vi att en central del av den politiska, demokratiska domänen – frågan om växelkurspolitik, om räntor, och om penningpolitik – har lämnats över till en riksbank som är oberoende. Varför har det egentligen skett? Jag finner inget lätt svar på den frågan, men det är en fråga som trots allt bör leda till reflektion och förmå oss att fråga oss varför vi har haft den här utvecklingen.

Varför är det så att vissa frågor – det här är den mest tydliga – läggs under experters bestämmande? Det har delvis att göra med att frågorna är tekniska till sin natur. Men det har också att göra med att effekten av en viss politik, de negativa effekterna, ofta kommer före de positiva effekterna. Om man ska föra en antiinflatorisk politik så leder det lätt till åtstramning och arbetslöshet och den lägre inflationstakten kommer kanske först lite senare.

Varför ska man lämna över sådana här frågor till någon form av relativt oberoende expertorgan? Man bör fråga vilka ekonomiska aktiviteter som bör överlämnas åt marknaden och vilka som bör skötas i den politiska sfären och lösas genom demokratiska beslut. Vi vet att det mest heliga av allt är det svenska folkets rätt att be-skatta sig självt. Den frågan kanske man inte ska ta upp. Men det finns en mängd andra frågor. Det har förts en katastrofal bostadspolitik i Sverige under en lång följd av år. Den har bidragit till att den svenska ekonomin har underminerats. Varför ska exempelvis bostadspolitiken inte föras ut från den direkta politiska domänen? Jag tror inte att det finns några enkla svar på de här frågorna.

Nu är det ju så att vi har alla våra olika komparativa fördelar. Det är ganska naturligt att en statsvetare ser de demokratiska problemen och de politiska problemen ur sitt perspektiv. Jag är trots allt ekonom till professionen men eftersom jag var riksdagsman under nio år från 1979 till 1988 för socialdemokraterna, Kopparbergs län, så har jag en viss politisk erfarenhet. Innan jag kom in i riksdagen åkte jag dessutom runt och agiterade, om inte på heltid så under en ganska stor del av min tid.

En del av de saker som jag kommer att säga här kanske åtskilliga av er kommer att tycka verkar egendomliga för att inte säga bisarra, därför att det är åsikter som sällan framförs i svensk debatt. Därför är det viktigt för mig att vara så tydlig som jag någonsin kan.

Min värdepremiss är den ganska självklara, att demokratin är viktig och det styrelseskick som vi bör slå vakt om. Därvid håller jag med Tingsten i synen på demokratin som ett slags överideologi. Men jag menar samtidigt att demokratins domän behöver avgränsas klart. Jag tror att det är först då som den politiska makten kan utövas på ett effektivt sätt.

Av särskild vikt för ett land som vårt med dess tilltro till staten som en slags lösare av alla problem och med världens största offentliga sektor blir avgränsningen just mellan marknad och politik.

Vi har i vårt land i dag två centrala maktcentra: å ena sidan den politiska sfären som i stor utsträckning domineras av det socialdemokratiska partiet – och måste man tillägga – LO, å den andra sidan storföretagen som i stor utsträckning är multinationella och där den övervägande delen av verksamheten ofta ligger utomlands. Men ledning och bestämmande är trots allt alltjämt i stor utsträckning nationellt baserad.

Dessa två maktcentra har i dag en tämligen antagonistisk inställning till varandra. Storföretagens ledare menar ofta att politikerna har låg kompetens, att de ganska ofta inte är mottagliga för rationella argument och att de sätter makten framför allt. Ledande politiker och företrädare för LO menar å sin sida att storföretagens ledare ofta handlar kortsiktigt och ur ett snävt företagsekonomiskt perspektiv. Vidare, och det är kanske det centrala, är de materialistiska och egoistiska. Det senare visas inte minst av de mycket höga löner som de ofta beviljar sig själva. Löner i storleksordningen tio miljoner om året kan ingen människa vara värd. Så brukar argumenteringen gå.

Jag tror att det är korrekt att hävda att spänningen mellan politik eller den demokratiska sfären å ena sidan och storföretagen eller marknaden å den andra knappast någon gång under vår moderna politiska historia har varit så stor som den är i dag.

Traditionellt har ju Sverige brukat framställas som medelvägens land, ett land präglat av hänsyn och ömsesidig förståelse mellan ledande grupper som politiker och företagsledare. Jag tror inte att det är särskilt mycket av det samförståndet som finns kvar i dag.

En helt central fråga är: Hur skall inkomster egentligen fördelas? Bör det ske i den politiska eller i den ekonomiska sfären?

Vårt land är starkt präglat av egalitära synsätt. Många hävdar – mer eller mindre implicit – att vi egentligen inte bör ha några inkomstskillnader mellan människor, i varje fall inte i någon större utsträckning. I detta perspektiv blir varje löneskillnad uttryck för en orättvisa. Inte minst tror jag att 1968 års revolution och den förändring i tankemönster och åsiktsparadigm som följde i dess spår, och som bröt igenom med full kraft under 1970-talet, har

haft stora följdverkningar som vi ännu i dag knappast har någon mer genomreflekterad syn på. Det är svårt att uppskatta och förstå genomgripande förändringar i uppfattningar och tankemönster i ens egen näraliggande tid och jag tror att det här är ett exempel på detta.

Samtidigt tror jag att många av oss känner att vi ändock lever i en marknadsekonomi, som dessutom för varje år som går tycks bli mer och mer globaliserad. För ett land som vårt, med medlemskap i EU och kanske med EMU i faggorna, är det internationella beroendet ganska direkt och påtagligt.

Går egentligen marknadens och demokratins krav att förena? Eller finns det en inbyggd motsättning – eller kanske rivalitet – mellan å ena sidan den demokratiska välfärdsstaten och å andra sidan marknaden som gör att om motsättningarna inte kan tämjas och hållas under kontroll så kommer systemet att förtvina och gå i stå? Är det kanske denna otämjda rivalitet som gör att Sverige sjunker allt längre ned i välståndstabellernas jämförelser? Är det denna motsättning som gör att våra totala inkomster är 400 miljarder lägre än vad de skulle varit om vi sedan 1970 följt med det europeiska genomsnittet i dess ekonomiska utveckling?

Jag skall försöka ge ett slags tentativa svar på dessa frågor och försöka belysa motsättningen mellan marknad och politik. Jag har med åren alltmer börjat inse vikten av att i olika sammanhang ha ett historiskt perspektiv, att inte glömma att var vi står, beror på varifrån vi kommer, att utvecklingen ofta är "path-dependent" för att använda ett modeord.

För att klargöra dessa samband skall jag använda mig både av historiska exempel och av mer analytiskt präglade resonemang.

I och för sig är det kanske inte så märkligt att marknad och politik har kommit i ett antagonistiskt förhållande till varandra. I svensk samhällsdebatt ses ofta marknad och politik som motsatser. Det är olyckligt för det svenska samhället. Analytiskt sett är det dessutom enligt min mening absurt. Den stora tanke eller uppfattning som jag kommer att driva här i dag är i stället att det politiska systemet, att demokratin, inte kan fördela inkomster. Det går inte att bestämma samhällets eller om man så vill det ekonomiska

systemets grundläggande inkomstfördelning genom en demokratisk procedur, genom att rösta om hur inkomsterna skall fördelas.

Tvärtom måste varje politiskt system ha ett ekonomiskt system som sitt ekonomiska ankare. För demokratin blir det fullständigt naturligt att det är marknadsekonomin som kommer att utgöra detta demokratins ekonomiska ankare.

För att klargöra det här skall jag använda mig utav vad jag har kallat för den historiska trappan.

Först har vi här vad jag kallar för marknadsekonomin och jag daterar det från 1550 till 1776. Sen har vi det andra trappsteget som jag kallar för industrialismen och det daterar jag från 1820 till 1973 och därefter det tredje trappsteget som jag kallar välfärdsstaten och det daterar jag från 1950 och framåt.

Inom samhällsvetenskapen finns ingen linjär utveckling. Tvärtom utmärks den av att åtskilliga av dess delar inte existerar. Socialantropologin har ägnat sig åt att i 100 år leta efter matriarkat utan att finna några. Sociologin blev ett offer för 1968 års ideologiska eufori och dess efterföljande intellektuella bakfylla. Som någon sade om ämnets professorer: "They took their students out into the wilderness and they never returned". Sociologin i dag är inte särskilt synlig över horisonten. Och det är en mängd frågor som vi borde få någorlunda välmotiverade vetenskapliga svar på - - - som därför saknar svar.

Men det finns en gren av samhällsvetenskapen som verkligen har gjort stora framsteg och som har levererat ett sant paradigmskifte och det är den moderna ekonomiska historien. Centrala namn här är Douglas North, Nathan Rosenberg, Birdzell och Thomas. De har lärt oss vad marknadsekonomi innebär och satt

in marknadsekonomins utveckling i dess historiska perspektiv och deras tes lyder ungefär på följande sätt.

På 1500-talet hade vi tre stora civilisationer. Vi hade å ena sidan den kinesiska, å andra sidan den islam/arabiska och vi hade vidare den västeuropeiska. Kineserna var överlägsna teknologiskt sett, araberna var överlägsna vetenskapligt sett. Men vid den här tiden började någonting att hända i västerlandet. Vad var det? Jo, man började handla med varandra på ett mer systematiskt sätt. Det fanns alltid överskottsregioner och det fanns naturligtvis också alltid underskottsregioner som levde under svältliknande förhållanden. Nu började man mer systematiskt att handla och jämna ut skillnader mellan olika regioner. Det här var en process som gick nästan omärkligt framåt och som man inte lade särskilt mycket märke till. Det fanns vissa teknologiska framsteg, fartygen blev lite bättre men inte särskilt mycket mer.

Men alla vet ju att handelsmän förr eller senare råkar i konflikter med varandra. Det här var också transaktioner som tog åratal. Man skulle utrusta en båt och skicka den till Indien och så måste man ha något sätt att lösa de konflikter som uppstod och då behövde man ha någon form av rättssystem. Man behövde betalningsmedel. En central företeelse i företagsekonomi är ränta. Ett hundra kronor i dag är inte alls samma sak som hundra kronor om ett år och då talar jag inte om inflation eller något liknande utan om att nutida inkomster alltid är mera värda än framtida inkomster.

Det här implicerar, att om man ska kunna växla nutida inkomster mot framtida inkomster så måste man ha begreppet ränta. Men de två stora religionerna då, den katolska å ena sidan och den islamiska å den andra, hur såg de på begreppet ränta? Jo, ränta var lika med utsugning, det var ocker, det förbjöds. Men samtidigt behövde man ha betalningsmedel och handelsmännen arbetade med ett system av växlar i olika former som betalningsmedel. Dessa implicerade ränta och mullorna och kardinalerna hängde inte riktigt med. Efter 150-200 år hade man ett system med relativt moderna betalningsmedel. Sedan måste man också ha

försäkringssystem och de här utvecklades vid kaffeborden i London. En köpman som skulle rusta upp ett skepp och sända det till Indien kunde få andra som delade risken med honom eller som övertog hela risken så att han inte behövde ta den. Till slut lyckades man också att skilja den politiska sfären från den ekonomiska.

Hur hade makthavarna tidigare fått resurser? Jo, i princip genom rofferi. Man lade beslag på de rikedomar som fanns, vad man kunder komma åt – furstar, stormän och kungar. Men nu övergick man till ett system där rofferiet ersattes med beskattning. Det här var ett system som gynnade båda parter. Det blev bättre för köpmännen, de fick en bättre överblick och visste att de åtminstone skulle få behålla en viss del av vinsten av sina investeringar. Det var bättre också för makthavarna för de fick mer regelbundna inkomster.

I slutet av 1700-talet hade man utvecklat ett system som alltså utmärktes av rättssamhället och de goda institutionerna, dvs. man hade organiserat fram det som är marknadsekonomins centrala punkter. Varför har jag skrivit årtalet 1776? Jo, därför att det var årtalet då Adam Smith skrev Nationernas välstånd och han kodifierade där hela det här systemet. Han hade förstått precis vad det handlade om och skrev ner innebörden av det marknadsekonomiska systemet.

Men märk väl att under den här tiden gjorde man praktiskt taget inga synliga ekonomiska framsteg. Nationalprodukten växte med kanske 0,1 % om året och då får man hålla på i 700 år med den tillväxttakten innan inkomsterna fördubblas. Man hade krig, man hade franska revolutionen i slutfasen av den här perioden, man hade de stora Napoleonkrigen. Men sen från 1820 så var Napoleon slagen, fransmännen var borta ur leken och nu var England det dominerande landet och vad hände nu? Jo, det var nu som industrialismen växte fram och det visade sig att när man väl hade det marknadsekonomiska systemet så fungerade ekonomin sedan som ett självspelande piano. Det visade sig att teknologiska framsteg, kapitalackumulation etc. var lönsamt och skedde i snabb takt. De stora lyften för världsekonomin och naturligtvis för

Europa kom från 1820 fram till 1914. Det är en oerhört tänkvärd historia.

Sedan kom första världskriget. Kanske den största katastrofen någonsin, eller en av de riktigt stora katastroferna i mänsklighetens historia. Det internationella handelssystemet slogs sönder. Ur det första världskriget steg de kollektivistiska tankegångarna fram med nazism och kommunismen. 1900-talet blev till stor del "djävlarnas sekel". Men tack och lov blev det ett kort sekel. Det tog slut 1989 med kollapsen av det kommunistiska systemet och Berlinmurens fall. Under tiden hade vi också de gyllene åren från 1940-talet fram till 1970-talet då man hade en magnifik tillväxt.

Jag ska sammanfatta den svenska historien med en enkel tabell.

Tillväxt i real BNP (i procent) 1870-1970

1870-1890	2,6
1890-1910	3,1
1910-1930	3,1
1930-1950	2,6
1950-1970	3,9

I denna framgår den reala tillväxten i nationalprodukten från 1870 till 1970; det gyllene seklet. Vi drogs in i världsekonomin och började exportera ganska enkla saker från 1870 till 1880. Sedan kom 1890 till första världskriget, den fantastiska period då de stora entreprenörerna steg fram: de Laval, Wenström, Nobel och allt vad de hette. Runt deras uppfinningar skapades företag som snabbt växte sig till stora internationella företag, som alltjämt utgör ryggraden i den svenska ekonomin. Så kom mellankrigstiden och den var som jag antydde en katastrof.

USA gled in i en depression 1929 som de inte tog sig ur förrän långt fram på 1940-talet. Det internationella handelssystemet slogs sönder. Latinamerikanska ekonomier halverades, deras export praktiskt taget raderades ut osv. Men hur gick det för oss? Jo, 1920-talet var ett lysande decennium för oss och den stora depressionen såg vi bara som ett litet hack i kurvan inte minst genom att tyskarna började rusta upp och satte bra fart på sin eko-

nomi från 1934. De behövde en massa svenska exportprodukter som drog med sig också den svenska ekonomin uppåt. Sen stod vi där vid skarven mellan 1940- och 1950-talen och då hade vi alltså haft 80 år av obruten tillväxt i vårt land. Det fanns kanske ett annat land, Japan, som hade vuxit snabbare än vi, men det fanns inget annat land som hade tillnärmelsevis samma tillväxt som vi i sin nationalprodukt. Det är klart att det här skapar en mentalitet hos ett folk och hur såg vi svenskar på oss själva då? Och hur såg vi på oss 20 år senare i slutet av 1960-talet efter rekordåren?

Vid 1960-talets slut så såg vi tillbaka på ett land med 100 år av obruten tillväxt. Hur såg vi då på oss? Jo, vi såg på oss själva som det utvalda folket. Sedan kom då 1970-talet med först missväxt, sedan oljekris, sammanbrottet 1973 för det s.k. Bretton Woods-systemet med fasta växelkurser. Vill man ta ett år under de senaste 50 åren då historiens hjul vände så måste det bli 1973.

Därtill kommer också att det finns många som argumenterar för, som vi var inne på tidigare, att de teknologiska framstegen ändrade karaktär: Från att ha varit arbetsanvändande under massproduktionens tid till att, när kommunikationsteknologin slår igenom, i stället bli arbetsfrånstötande; marginalproduktiviteten sjunker och lönerna sjunker för stora okvalificerade grupper. Även förändringar i världshandelns mönster spelar in.

Vad svarade vi, vad var det som Sverige svarade med när krisen kom från och med 1970-talet? Det var en våldsam expansion av den offentliga sektorn. När den svenska modellen stod i sin vackraste blomstring var ungefär en 1/2 miljon sysselsatta där. Sedan ökade antalet sysselsatta under 25 år med över 1 miljon. En helt fantastisk utveckling.

Det är det här som jag menar utgör en del av det problematiska i den svenska utvecklingen och vi ska se lite djupare på varför det förhåller sig så. Det beror enligt min mening på följande och nu säger jag det bisarra till er: Enligt min mening så kan det politiska systemet, demokratin, aldrig ensamt fördela inkomster. Varje politiskt system måste ha ett ekonomiskt system som ankare som fördelar inkomster efter någorlunda rationella kriterier.

Vad är det då för ankare som demokratin naturligen har? Jo, det är just marknadsekonomin. Hur fördelas inkomsterna i en marknadsekonomi? Ja, man kan säga att företagsledaren egentligen har en eller möjligen två uppgifter "metering" och "monitoring", för att använda en engelsk terminologi. Han ska å ena sidan mäta arbetsansträngning eller produktivitet men också tilldela. Vad företagsledarna har att göra är att mäta de anställdas och även kapitalets produktivitet och sedan måste han tilldela inkomsterna till de anställda efter rationella kriterier. Det är det här som är marknadsekonomins kärna. Hela den neoklassiska, hela nationalekonomins kärna bygger på att försöka förklara det här.

Ur den här synpunkten innebär en alltför stor offentlig sektor och övertunga välfärdssystem påtagliga problem. De leder lätt till både att den ekonomiska utvecklingen stannar av och till att demokratin kan få problem. Varför?

Marknadsekonomins styrka är att den har klara regler för hur aktörerna skall uppträda. Man kan kanske säga att de inte alltid följs och man kan ogilla utfallet av den inkomstfördelning som en marknadsekonomi leder till men det går knappast att förneka att den innebär väldigt klara och ekonomiskt rationella regler för hur inkomster skall tilldelas aktörerna. Det är själva kärna i marknadsekonomin.

Hur förhåller det sig nu med den offentliga sektorn. Åtskilliga ekonomiska verksamheter drivs där, inte minst i form av offentliga monopolverksamheter som administreras av kommuner och landsting.

Efter vilka principer tilldelas aktörerna här inkomster? Den frågan är faktiskt inte så lätt att svara på.

Till att börja med kan vi konstatera att någon efterfrågan som mäter konsumenternas önskemål och preferenser knappast finns. Det medför i sig att det blir praktiskt taget omöjligt att också mäta de anställdas insatser på ett tillfredsställande sätt.

Ofta är också efterfrågan mycket starkt subventionerad. Det gäller exempelvis inom barnomsorgen, där kostnaden per barn och år ligger runt 80 000 - 90 000 kronor. Föräldrar betalar ju i dag en viss avgift som säkert många kan känna som betungande. Men

jag tror att praktiskt taget inga föräldrar skulle vara beredda att betala dagens höga kostnader ur egen ficka. De mycket starka subventionsmoment som finns i dag leder till att vi får en överkonsumtion av denna typ av tjänster. Det i sin tur leder till att konsumtionen av offentligt producerade och offentligt subventionerade tjänster blir alltför stor i förhållande till vad konsumenternas verkliga preferenser skulle innebära. Den offentliga skattefinansierade konsumtionen tränger i själva verket undan privat konsumtion. Finge föräldrarna ha ett större inflytande skulle mindre resurser läggas på barnomsorgen och mer i stället på resor, kulturella aktiviteter, bättre inredda bostäder, datorer, mer av pedagogiska leksaker och liknande ting.

Ser vi på ett annat offentligt monopol, landstingens sjukvård, ser vi snart också här hur svårt det är att sätta rätta löner, att utforma verksamheten effektivt och att sätta rätta taxor. Vi vet att en majoritet i riksdagen inför höstens val argumenterar för att mer resurser skall tillföras vården. Låt mig dock påminna om hur utvecklingen har varit de senaste trettio åren. 1970 fanns 10 600 läkare i vården. 1980 var antalet upp i 16 900. Sedan dess har antalet läkare ökat med ytterligare 10 000 och är nu uppe i 27 000. På ett likartat sätt har antalet sjuksköterskor ökat från 36 000 1970 till 90 000 i dag. Samtidigt är antalet läkarbesök per invånare i vårt land i genomsnitt 2,4 mot ett europeiskt genomsnitt på 5,2. Det kan också nämnas att antalet läkare i vårt land är dubbelt så stort som i England.

En engelsk kirurg opererar ungefär 700 patienter per år under det att en svensk opererar 250. Operationssalarna på Karolinska sjukhuset skall användas 40 timmar i veckan. I realiteten används de 15 timmar i veckan. Tänk er att Volvo på ett motsvarade sätt skulle använda kapitalintensiv utrustning på samma ineffektiva sätt.

Samtidigt steg vårdkostnaderna i fasta priser från 1960 till 1990 med 235 %. Produktiviteten är svår att mäta här. Men de mätningar som gjorts tyder på att den kontinuerligt sjunkit.

Om läkarna kan man verkligen ställa frågan: Vad gör dom egentligen? Man kan knappast undgå annat än att vården ger intryck av att vara öststatsekonomi, om än i lyxförpackning. En som ju också framfört den ståndpunkten är Vårdförbundets ordförande Eva Fernvall.

Den bristfälliga organisationen och de ineffektiviteter som den ger upphov till leder till att man är i ständigt behov av mer resurser. Detta har också gett upphov till en taxesättning som är helt osannolik. I grunden bygger det svenska välfärdssystemet på den s.k. fördelningsprincipen. Det innebär att man betalar skatter och avgifter under sin aktiva tid mot att den vård som man behöver antingen vid olycksfall och sjukdom eller på sin ålders höst redan är betald via skattemedel. I synnerhet bör gälla att de skatter man betalar under sin aktiva tid skall täcka kostnaderna för den åldringsvård som man kan behöva.

Nu börjar dock denna princip att alltmer luckras upp och kommunerna tar i ökad utsträckning ut avgifter för vårdkostnader. Det är heller inga små belopp det rör sig om. I Jönköpings kommun ligger den högsta avgiften på 36 000 kronor i månaden. I fjol fann revisorerna att man också tagit ut 400 kronor i timmen för service från hemtjänsten där egenkostnaden i själva verket inte uppgick till mer än hälften. Fallen där äldres alla inkomster går till taxor är legio. Den som har resurser att skaffa sig privat vård får vanligen aldrig någon restitution från kommunen trots att personen bekostar sin äldrevård själv och på intet sätt ens nu belastar kommunen efter att under ett långt liv ha betalat kommunala skatter.

Vad har egentligen dessa frågor med demokratin och dess utformning att göra?

Sambandet är följande. Vi har i dag en majoritet av väljarna – 65 % eller så – som i dag antingen är anställda i den offentliga sektorn eller försörjs via offentliga kassor. Detta är ett för demokratin nytt förhållande. Det har lett till att vad jag kallar primära skattebetalare – det vill säga personer som genererar sina egna inkomster inklusive sina skatter – i dag är en minoritet av befolkningen.

För 25 år sedan fick varje primär skattebetalare – varje närande om man så vill – försörja 0,8 personer som var primärt skatteförsörjda. I dag har den siffran mer än fördubblats till 1,8 personer. Att detta ger en förnyad skärpning åt demokratins problem tror jag är ofrånkomligt.

Om välfärdsstaten skall kunna räddas är det nog därför nödvändigt att den reformeras och förändras grundligt så att balansen mellan den marknadsutsatta delen av vår ekonomi och den icke marknadsutsatta eller den politiskt styrda förändras till marknadsekonomins fördel. Detta är bland annat nödvändig just för att de principer för fördelning av inkomster som gäller i marknadsekonomin skall få ett större utrymme än vad som är fallet i dag.

Åtskilliga säger också att vi måste få en större privat sektor inte minst mot bakgrund av att den skattebas som är nödvändig för välfärdsarrangemangen skall kunna vidgas. Jag tror också att det argumentet för ökade marknadsinslag och mer av konkurrens är riktigt.

Något paradoxalt menar jag dock att det väsentliga skälet för att vår demokrati skall kunna överleva i frisk form och förnyas är att den politiska domänen minskar. Det är genom ökade marknadsinslag och genom en begränsning av den demokratiska domänen som demokratins kompentens och livskraft paradoxalt nog kan förnyas och förstärkas.

Etik i vetenskap, förvaltning och politik

Elisa Abascal Reyes, riksdagsledamot (mp), ledamot av Demokratiutredningen

Jag sitter här för att jag skulle vilja dela med mig av de personliga erfarenheter, som jag har gjort som politiker. Jag har inte på något sätt ambitionen att göra någon slags vetenskaplig framställning. Jag tänkte ta upp två konkreta exempel. Om man tidigare, för ganska så länge sedan skulle man kunna säga i dag, skulle vilja förändra världen och därför ville bli politiker, så är det desto vanligare att man i dag säger att jag vill förändra världen och därför vill jag bli tjänsteman. Men medan en politiker måste ta ansvar för sina beslut inför väljarna mycket direkt genom att t.ex. riskera att inte bli återvald, så skyddas en tjänsteman t.ex. av arbetsrätten, och än bättre, en tjänsteman behöver inte avkrävas några personliga och politiska ställningstaganden och behöver inte motivera sitt handlande på samma sätt som en politiker förutsätts agera utifrån en yrkeskunskap och en kompetens.

Men vad som händer i dag, i ett samarbete mellan politiker och tjänstemän, är att tjänstemän i många fall har ett väldigt stort tolkningsföreträde av verkligheten; det är nästan omöjligt för många politiker att hantera den informationsflod som de översköljs med och att hantera alla de områden som de har att göra med. En tjänsteman kan inte bara ha tolkningsföreträde direkt utan kan också välja infallsvinklar, formulera problem och – det här tycker jag är centralt – föreslå åtgärder. Det är ofta så att politiker ställs inför ett förslag, ett tjänstemannaförslag, att ta ställning till, förhoppningsvis med flera olika alternativ, men det är fortfarande tjänstemannen som har formulerat de olika åtgärderna. På ett sätt

är det kanske bra att politiker, som egentligen ska bidra med sina visioner och värderingar, inte ger sig in i att peta i olika förslag och därmed ställer till saker som kanske inte riktigt var avsedda. Å andra sidan så har inte tjänstemännen fått i uppdrag eller mandat att styra utvecklingen utifrån någon slags värderingsfri kompetens. Politiker upplever tyvärr i dag, när de kommer till en organisation där tjänstemännen kanske har funnits i 20-30 år – och det gäller inte bara rikspolitiker utan även kommunalpolitiker – att det är oerhört svårt att ändra saker och ting, därför att de ofta ställs inför fullbordat faktum. Det finns inga valmöjligheter. Det innebär att om en tjänsteman har ett stort tolkningsföreträde och därmed har en stor möjlighet att påverka den politiska processen och kanske på det sättet har en viss makt, så kan man fråga sig, vem har då makt över tjänstemannen? Man kan alltid hävda att tjänstemannen står fri och obunden och skall vara fullständigt oväldig men så fungerar inte människor och det är svårt att hålla någon slags hundraprocentig objektivitet i möte med de olika kontaktytor som såväl tjänstemän som politiker har. Olika kontaktytor har olika betydelser och jag som miljöpartist kan t.ex. säga att jag litar i större utsträckning på Naturvårdsverkets uppgifter än vad jag litar på Svenska Petroleumsinstitutets uppgifter.

Det måste faktiskt vara så att om man ska påverka den politiska processen och delta i demokratiska beslut så måste det vara väldigt effektivt att påverka tjänstemännen innan man påverkar politikerna. Därför ser vi allt fler oheliga allianser, som jag kallar det, mellan myndigheter och lobbyorganisationer eller särintresseorganisationer. Den första tillställning som jag var på som riksdagsledamot hösten 1994 var en middag som Svenska Vägföreningen, en intresseorganisation för vägbranschen, anordnade. Det var trafikutskottets ledamöter som vara bjudna och jag var ledamot i trafikutskottet. Middagen föregicks av information. Under informationen dyker en man upp och presenterar olika projekt som sker i Vägverkets regi och jag känner igen den här mannen som en hög chef inom Vägverket Region Stockholm. Det fanns absolut ingen klar uppgift om vilken roll han hade på det här mötet, om han vara där som företrädare för Vägverket eller för Svenska Vägföreningen. Problemet, när han dök upp som individ,

var att det inte fanns någon klar skiljelinje mellan Vägverket och Vägföreningen i det här fallet. Man kan då undra hur det här kan komma sig. Jo, Svenska Vägföreningen har funnits i mer än 70 år och deras första paroll när de gick in för att påverka Riksdagen var: "Motorisera Sverige". Den parollen håller väl än i dag men Vägverkets uppdrag, som har formulerats politiskt, är inte att motorisera Sverige. Men samarbetet mellan de här två organisationerna – myndigheten och intresseorganisationen – har varit väldigt tätt under flera år och inte minst genom att Vägföreningen har delat ut årliga stipendier till Vägverkets anställda för olika insatser och att Vägverket har köpt konsulttjänster av Vägföreningen.

Jag har inte varit ensam om att reagera på detta samarbete. I och med att de här två organisationerna företräder två olika roller eller intressen och ändå samarbetar kritiserade jag 1995 det här samarbetet och det visade sig att Vägverket, till skillnad från vad jag och många andra trodde, inte var medlem i föreningen utan endast var, som man kallade det, observatör och hade en observatörsplats i styrelsen. Den avvecklades ganska snabbt efter att fler och fler frågor började dyka upp och på något sätt så måste även Vägverket ha insett olämpligheten i det här.

Då kan man fråga sig, är det inte bra att Vägverket som myndighet har en bra kontaktyta med en organisation som omfattar så många delar av branschen? Visst är det bra och det vore konstigt om de inte hade något samarbete alls. Men eftersom Vägföreningen i sin tur driver kampanjer mot olika politiska beslut och t.ex. lämnar in egna remissyttranden på olika förslag så anser jag att det är vanskligt att Vägverket skulle vara medlem. Vägverket skulle ju då också stå som medundertecknare på sådana här handlingar. 1996 reagerade Konstitutionsutskottet med anledning av den motion som jag skrev och beslöt att den pågående förvaltningspolitiska kommissionen skulle få i uppdrag att utreda samarbetet mellan statliga myndigheter och olika särintresseorganisationer. I betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) tas det här upp. Visserligen föreslår man i betänkandet att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal, att bilda bolag, att ingå i föreningar ska klarläggas men i övrigt håller man sig väldigt

kallsinnig och menar att det är fullt naturligt och helt nödvändigt, med tanke på den utveckling som Sverige genomgår mot en ökad internationalisering, att man behåller kontaktytor som de här. Men formen för dessa kontaktytor diskuteras inte särskilt utförligt. I dag, måste jag säga, efter den reaktion som kom från politiskt håll, är det lättare att fästa tilltro till Vägverkets uppgifter – då talar jag inte bara om Vägverkets publikationer utan även i den dagliga kontakten med tjänstemännen – i och med att det är en klar skiljelinje mellan Vägföreningen och Vägverket. Det är inte säkert att det som gynnar Volvo gynnar Sveriges medborgare i alla lägen, inte när de gäller kommunikationer i alla fall.

Det är självklart så att man inte kan lägga över hela ansvaret på tjänstemännen när det gäller underlaget. Man kan aldrig ta för givet att ett underlag man får som politiker till hundra procent är korrekt och objektivt men det måste finnas någon form av grundläggande tillit.

Jag skulle vilja ta ett annat exempel, också det från trafikområdet, men det är lite tydligare när det gäller det här typen av samarbete. 1994 bildades föreningen Svenskt Flyg som är en intresseorganisation för flygbranschen eller som de själva säger: "Svenskt Flyg är ett forum för svenska flygintressenter som vill stärka flygets roll som allmänt kommunikationsmedel och slå vakt om svensk flygindustri." Det är alltså väldigt tydligt uttalat vad de vill. Såväl kommunala flygplatser som flygbranschen och flygindustrin är medlemmar, men det var Luftfartsverket som tog initiativet till att bilda den här organisationen och det är också Luftfartsverket som är drivande medlem. Det här skedde med regeringens goda minne. Vad kan man då kritisera? Jo, självklart är det positivt att det finns ett utbyte av information mellan den här organisationen och Luftfartsverkets tjänstemän. Men samtidigt kan man med viss förvåning läsa de pressreleaser och publikationer som Svenskt Flyg ger ut, om man samtidigt har i åtanke att även Luftfartsverket är med. En rubrik jag hittade var: "Banverkets kalkyler är vilseledande", en annan rubrik var: "Snabbtåg på Bottniabanan leder till arbetslöshet" och en tredje rubrik var: "Bromma måste få finnas kvar som flygplats, bostäder kan man bygga någon annanstans". Oavsett vad man tycker om de här frågorna rent politiskt kan man

fråga sig vad det är för situation man har, när en statlig myndighet direkt går i polemik mot andra statliga myndigheter och mot politiskt fattade beslut.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga att jag tycker man kan se en tydligare utveckling mot att tjänstemän och statliga myndigheter får en roll som opinionsbildare i den politiska vardagen. De har ett tolkningsföreträde. Och om den politiska makten och den politiska kontrollen begränsas så träder någon annan in i deras ställe och det är mycket möjligt att lobbyorganisationer och särintresseorganisationer med starka resurser får mer att säga till om. Det här tycker jag är en tveksam utveckling rent demokratiskt. Jag skulle vilja, för att illustrera påståendena om att myndigheter och tjänstemän får en opinionsbildande roll, läsa upp Luftfartsverkets mål när det gäller miljön, som är formulerat på det här sättet: "Vårt övergripande mål för det civila flyget är att allmänheten skall uppfatta den totala miljöpåverkan som acceptabel i förhållande till samhällsnyttan" och med det citatet så tror jag att det blir uppenbart att den främsta funktionen som man måste ha är den opinionsbildande.

Etik i vetenskap, förvaltning och politik

Margit Gennser, riksdagsledamot (m)

Etik, moral, kultur

Offentligt liv är inte målet för våra liv. Verksamheten i det offentliga livet ska tjäna de enskilda människorna. De värderingar och de moralvärden som påverkar oss i dagligt liv, i familjen, bland vänner, på arbetsplatsen, i idrottsklubben, på tennisbanan men också i bolagens styrelserum, kommunfullmäktiges sammanträde, i riksdagen och på en mängd andra arenor är präglad av våra traditioner och vår kultur. Det är avspeglingar av vad vi anser vara sant, vårt sätt att förklara olika företeelser, våra legender, vår litteratur, våra minnen, lojaliteter, drömmar, mardrömmar och mycket annat.

Skrivna och oskrivna regler med etisk innebörd reglerar vårt beteende. Nietsche kallade detta människors språk "gällande gott och ont". Ett samhälles etik är inte i huvudsak grundat på rationella överväganden. Den har ofta vuxit upp spontant. De flesta framgångsrika kulturer har dock en gemensam moralregel. Självviskhet i dess extrema form ska begränsas.

Oskrivna moraliska regler har oftast ytterligare ett mål gemensamt: Att befordra vad man på engelska kan uttrycka med ett enda ord – "trust". På svenska behövs flera ord för att få fram det engelska ordets alla nyanser – förtröstan, tillit och tilltro men också plikt och ansvar.

Den etik som råder i en kultur inpräglas från barndomen i familjen, genom släkt, vänner, grannar, i skolan och på arbetsplatserna.

Francis Fukuyamas säger i boken "Trust – The Social Virue & The Creation of Prosperity"[1] att kultur är en ärvd etisk vana. Definitionen kunde också vara den omvända. Etiska vanor omspänner mycket skiftande företeelser: Från förbud att äta fläskkött på grund av dess "orenhet" till regler om överförande av äganderätt, t.ex. att äldsta sonen ska ärva faderns egendom, en regel som många kulturer länge hade gemensamt. Andra exempel på sociala normer är att avtal ska hållas.

Tio Guds Bud har blivit den grundläggande moraliska koden för alla de samhällen som vuxit upp kring den judisk-kristna traditionen. Vikten av att behålla banden mellan generationerna inskärps liksom ett samhälles band med sin historiska utveckling. Ansvar och respekt för människoliv, egendom och äganderätt är andra moraliska fundament liksom kravet på trohet i äktenskap för att inte minst värna om barnens och hustruns försörjning.

Etik är oftast inte ett resultat av rationella val, även om moment av detta varit ursprunget till reglerna. Men när ett rationellt val väl gjorts och valet ger positiva resultat utvecklas beteende till vana för att slutligen uppfattas som regler som hänger samman med hög moral.

I andra fall utvecklas våra beteenden och moralregler från djupa instinkter, instinkter som kan härledas genetiskt eller som är resultatet av kampen för överlevnad.

Etik i politiken

Hur gestaltar sig då etiken i politik, vetenskap och förvaltning?

Utgångspunkten tas i politiken, inte för att den är viktigast utan därför att den politiska miljön har genomgått en djupgående förändring helt nyligen.

De socialistiska planekonomierna kollapsade i slutet av 1980-talet, medan de kapitalistiska ekonomierna har varit framgångsrika. De kollektivistiska ekonomierna i Östeuropa håller nu på att ersättas med kapitalism, marknadsekonomi.

[1] (1995) The Free Press, New York.

Kapitalismens framgångar bär i sig ett moraliskt dilemma. Den brittiske historikern Paul Johnson[2] ställer frågan hur kapitalismen, marknadsekonomin, ska kunna kombineras med en moralisk dimension? Att skapa tillväxt, rikedomar är oundvikligt för att möta befolkningstillväxten i världen. Men enbart materialism kan inte ge människor lycka. En människa är både ande och själ. Kapitalismen är inte i sig vare sig moralisk eller omoralisk. Den är enbart amoralisk. Den kännetecknas av moralisk neturalitet.

Kapitalismen är blind för klass, ras, färg, religion, nationalitet, gränser och djupast sett för gott och ont. Det är detta som gör kapitalismen så effektiv.

Men den politiska sfären har inte velat låta marknadsekonomin leva utan regler. I mer än 200 år har lagstiftning införts och tillämpats för att minska kapitalismens avigsidor. Men här har vi också mött både ett praktiskt och etiskt dilemma. Är t.ex. progressiva skatter rationellt försvarbara och etiskt riktiga? Den store ekonomen, Knut Wicksell, har ifrågasatt moralen i en hård beskattning som drabbar en minoritet men beslutas av en majoritet. Och hur påverkas beslutsrationaliteten av att ägarnas och företagsledningarnas auktoritet till viss del ska övertas av fackliga företrädare? Ingen kan förneka att målkonflikter uppstår, som får negativa konsekvenser för dem som ska bära ansvaret för misslyckanden som de haft begränsade möjligheter att undvika. Att här finns en etisk men svårlöst målkonflikt är uppenbart.

Finns det då någon väg på vilken dessa dilemman kan undvikas? Ja, först och främst måste en kapitalistisk ekonomi underordna sig ett överordnat legalt ramverk, som vilar på en moralisk, etisk bas. Detta kräver att samhällets mål ska vara att sträva efter rättvisa.

Vad lägger vi då in i ordet rättvisa? Först och främst måste målet vara möjligt att uppnå – lika rikedomar och en absolut jämn inkomst- och förmögenhetsfördelning är en utopi och kan således inte användas som mått på rättvisa. Vad som inte är en dröm, en

[2] Johnson, Paul (mars 1990) "The Capitalism & Morality Debate ", *First Things, A Monthly Journal of Religion and Public Life.*

hägring, är däremot målet att skapa ett samhälle som bygger på likhet inför lagen.

Likhet inför lagen bottnar också i en djupt känd mänsklig känsla för "fairness" – rättvisa, ärlighet och opartiskhet.

Likhet inför lagen innebär att ingen skillnad ska göras vad gäller släkttillhörighet, kast, ras, kön, rikedom m.m. Här sammanfaller utgångspunkterna med vad som gäller för kapitalismen. Kapitalism och strävanden efter "likheten inför lagen" kompletterar varandra. De etiska värderingarna går hand i hand med kapitalismens välståndsskapande krafter.

Under senare år har likhetsbegreppet såsom det uttolkats av politiker i västvärlden blivit oklart. Positiv diskriminering har blivit en mantra som använts för att urgröpa det mer fundamentala begreppet likhet inför lagen och ett närbesläktat begrepp, lika möjligheter (equality of opportuinity).

En av orsakerna till denna utveckling hänger måhända samman med den betydande pessimism som människor hyser om sina medmänniskors förmåga att utvecklas.

Att vi alla har något att tillföra Gud och världen är det grundläggande budskapet i den judisk-kristna traditionen. De talanger människor besitter är oändligt många och det är viktigt att dessa verkligen får komma till användning. Den moraliska basen för kapitalismen och för lagen i kapitalistiska samhällen är att skapa ett samhällsklimat med möjligheter för varje man och kvinna att avancera från det lägsta ursprung för att – åtminstone teoretiskt – nå stor framgång.

I praktiken finns alltid ojämlikheter men strävan måste vara att skapa bästa möjliga undervisning och utbildning för dem som vill ta vara på möjligheterna. Ett ideal är de "signalskolor" som utvecklats i Harlem. Storbritanniens "grant-schools" gav barn från enkla omständigheter stora möjligheter och det gjorde också de svenska läroverken, Hermods och folkhögskolorna på sin tid. Moderna ideal att alla ska nå lika långt utan krav på hårt och för en del hårdare arbete har enligt min bedömning lett till att de som bäst behövt stöd i sin utveckling lämnats utan eller med begränsad hjälp.

Ny teknik kommer att göra det lättare att nå målet lika möjligheter, men i botten måste det finnas djupa moraliska värden som ansvar, plikt, flit. Utan dessa kan inte kunskaps- och kompetensmål uppnås.

Däremot måste det etiskt försvarbara i feministernas krav på att kvinnor ska behandlas annorlunda, mindre krävande, än män ifrågasättas? Samma gäller minoritetsgrupper. Är det etiskt acceptabelt att bortse från kunskaper och andra kvaliteter vid platsfördelning på universitet, vid anställning osv. för att få en lika könsrepresentation, en proportionell etnisk representation, en jämn åldersrepresentation etc?

De nu berörda principerna är inte etiskt hållbara. De står också i motsats till de välståndsbildande krafter som marknadsekonomin kännetecknas av.

Under de senaste åren har dessvärre dessa, låt mig kalla dem "ojämlikhetsprinciper", infiltrerat lagstiftningen. Detta är en utomordentligt betänklig utveckling beroende på att det som är kärnan i hävdvunnen etik är "fairness", likabehandling oberoende av ras, kön, ålder m.m.

Hur påverkas vetenskapsvärlden?

Den vetenskapliga världen är präglad av viljan att finna nya gränser, nya sanningar och nya förklaringar på fenomen som omger oss. Modern vetenskap kräver både uppslagsrikedom, nytänkande och stora kunskaper. Dessutom krävs respekt och vilja att följa de bevisregler som gäller för modern vetenskap – metoder att testa hypoteser, regler för hur experiment kan konstrueras, korrekt användning av statistiska och matematiska metoder etc. Sträng vetenskaplig prövning av nya rön kräver att kunskaper och dokumenterade kunskaper sätts i fokus. På knappast något annat område är meritering så viktig. Som alltid är det svårt att göra det absolut korrekta urvalet för högre vetenskapliga poster. Eventuella orättvisor har mycket litet att göra med könet, vilket majoriteten av svenska riksdagsledamöter tycks tro. Den utnämningspolitik som knäsatts under senare år, där kvinnor vid professorsutnämningar ska prioriteras med visst förbigående av meriter är oetisk.

Däremot hade det funnits andra vägar att skapa mer av lika möjligheter mellan olika sökanden, både män och kvinnor. Varför inte låta fler utländska sakkunniga delta i utnämningsarbetet. Då skulle mer objektivitet kunnat uppnås. Vad som kan krävas är ändrade metoder, medel, däremot inte mål. Lika möjligheter och regeln om likabehandling måste ligga fast.

Att det är utomordentligt väsentligt att den vetenskapliga världen håller sig till de spelregler som är en del av definitionen "god vetenskap" borde vara självklart. Här kan i vissa fall vetenskapens och näringslivets, kapitalismens, mål komma i konflikt med varandra.

En spännande och snabb utveckling sker i dag inom läkemedelsforskningen och den nya biotekniken. Det är givetvis frestande för dem som satsat pengar i ofta långdragna forskningsprojekt att försöka visa att framgången är nära. Alltför optimistiska forskningsrapporter kan dels väcka felaktiga förhoppningar hos svårt sjuka människor, dels få finansmarknaderna att orealistiskt höja börsvärdet på ett företag. Inte endast brott mot vetenskapliga regler utan också avsteg mot lika viktiga regler om korrekt ekonomisk information kan få mycket negativa effekter både på vetenskapssamhällets och näringslivets anseende.

Etik är att följa regler, regler med moralisk substans. Detta innebär att den information som ges måste vara så korrekt som möjligt och följa etablerade regler för vetenskaplig verifiering och ekonomisk information. Om den politiska världen infiltrerar den vetenskapliga världen, näringslivet och statsförvaltningen med lagstiftning, rekryteringsregler etc. som underminerar eller minskar kunskaper och ansvar hos dem som arbetar inom dessa områden, minskar också den moraliska basen för besluten och den grundläggande samhällsmoralen.

Statsförvaltningen

Statsförvaltningen ska utföra de politiska beslut som regering och riksdag fattar. Statsförvaltningen ska syssla med myndighetsutövning och ledstjärnan måste då vara att upprätta "likhet inför lagen". Detta betecknas ofta i dag som en gammal och förlegad

uppfattning. Statsförvaltningen har givits andra roller, att vara effektiv och fatta lönsamma beslut.

Ett exempel får räcka för att belysa de villovägar detta kan leda till. RSV tilldelades första gången 1993/94 extra medel för att effektivisera skatteförvaltningens kontroll av deklarationer och skattebetalningar. Dessa medel skulle uppfylla ställda avkastningskrav. Detta ledde givetvis till att myndigheterna inriktade sig på de stora skatteobjekten och på branscher där man lätt kunde hävda att felaktigheter förekom. När det gällde revisionen av stora företag resulterade dessa till stora taxeringshöjningar, dock enbart på papperet. Efter överklagande och omprövningar visade det sig att kraven inte höll. Men resultatet blev en kostbar process för de drabbade företagen och konflikter mellan myndigheter och näringsliv. För många mindre företag som utsattes för revisioner blev effekten så stora skattekrav att företagen inte kunde överleva och i vissa fall inte hade råd att hävda sin juridiska rätt. Målet, det övergripande målet, för myndighetsutövning att fatta korrekta beslut hade eftersatts. Avkastningskrav har inte på statsförvaltningens arena att göra. Resultatet blir konflikt och frustration samt att de etiska normer som utgör kittet i ett samhälle skadas allvarligt.

Avslutning

Elisabeth Rynell, författare, expert i Demokratiutredningen

I det moderna samhället hanteras oavbrutet storskaliga processer. Vi lever i en *mega*-tid med megahertz och megabyte och megabody. Och saker och ting går snabbt. Kommunikationer och transaktioner. Beslut som fattas berör inte hundra eller ettusen individer utan oftare hundratusen eller miljoner.

Samtidigt befolkas dessa *mega*samhällen av människor som är ungefär som människor i alla tider varit. Mer eller mindre utpräglade flockvarelser som vill ingå i en gemenskap som är meningsfull, som vill bli älskade eller åtminstone sedda. Och som ibland grips av sällsamma känslor, sällsamma upplevelser som tycks dem större än de själva. Och som också kan drabbas av lidelser, allt sönderspränganden passioner av kärlek eller av hat.

De idéer som ligger bakom byggandet av demokratin som samhällsform är sprungna ur en vilja att värdera den spretigt svårdefinierade enheten *människa*. Att respektera människan för den hon är, inte den hon "borde" vara eller skulle kunna vara. Denna värdering uttrycks formellt i likhet inför lagen, i rätten att tänka och uttrycka sig fritt och i rätten att rösta i allmänna val. Och i det lite otydliga talet om människovärdet.

Nu finns det en konflikt inskjuten i skärningspunkten mellan å ena sidan detta *mega*samhälle som skriker efter statistik, storskalighet och rationalitet och å andra sidan den stora massan av enskilda kännande, tänkande och sårbara människor som var och en för sig bara med skohorn kan klämmas ner i de statistiska mallar som storskaligheten kräver och reduceras till Arbetslösa, Ensamstående mammor, Rökare och Socialbidragstagare.

Det existerar helt enkelt en konflikt mellan *mega*samhällets behov av systematisering och av förmänskligande och människans

behov av att få vara människa. Och det är en konflikt som fördjupas i samma takt som rationaliteten och storskaligheten ökar. För demokratin som har sin rot snarare i värderandet av människan än i rationaliteten i samhällssystemet kommer den här konflikten att bli ödesdiger.

Precis som en larv som långsamt töms på sitt innanmäte via en stekels sugsnabel, kan demokratin ätas ur inifrån så att allt som blir kvar är ett skal, ett hölje kring något som inte längre finns. Det här skalet kan säkert förbenas och rentav fossileras, men när inkråmet sugits ut är det ett dött ting, en form, en formalitet. Livsnerven har gått förlorad, som i det forna Sovjetunionens förment demokratiska råd och folkförsamlingar.

De senaste decennierna har kampen mellan rationalitet och människa även i de demokratiska staterna utfallit till människans nackdel. Miljontals individer har offrats för "högre syften", såsom Inflationsbekämpning, Skuldsanering och Marknadsharmonisering. De politiska och ekonomiska systemen har samtidigt blivit alltmer komplexa och svåröverskådliga. EU-bygget är ett strålande exempel på denna megalomani där ingen tycks ha lagt ner särskilt mycket tankearbete på den avgörande frågan, nämligen om de olika ländernas befolkningar är fullt införstådda med projektet att avskaffa nationen som främsta styrelseenhet; om det nya styret i realiteten kommer att accepteras, om det kommer att tillerkännas legitimitet av folken. Politikerna talar allt oftare om "svåra pedagogiska uppgifter" när de vill genomföra saker mot människors vilja. Jag slog upp ordet "pedagog" och det betyder ursprungligen "barnledare". Det gav en ny infallsvinkel på det myckna talet om politikerförakt.

Det finns hos demokratin ett slags konservatism, en seghet, en otymplighet, ett motstånd. Att varje brygd måste silas genom många dukar för att bli klar. Denna egenskap hos demokratin har genom tiden visat sig vara dess styrka. Men vårt samtida megasamhälle önskar en större snabbhet, en högre grad av rationalitet. Av den anledningen anlitas allt fler *experter*. De är nämligen rationalitetens riddare. En expert ser bara sitt eget fält och letar spårhundslikt upp effektiviteten inom just sitt revir. Det som är utanför eller bortanför ser inte experten, det ingår inte i hans

uppgift. "Hur den *enskilde* drabbas av detta beslut är inte mitt bord" kan experten med gott samvete säga.

Jag läste just en experts memoarer och jag ska säga er att det var skrämmande läsning. Här ska ni få ett smakprov:

> De båda stora krematorierna I och II byggdes vintern 1942-43 och togs i bruk våren 1943. De hade fem 3-kammarugnar var, och var och en av dem kunde kremera c:a 2000 lik per dygn. Att ytterligare öka förbränningskapaciteten var inte möjligt på grund av tekniska orsaker. De försök som gjordes resulterade i svåra skador som flera gånger förorsakade fullständigt driftstopp. De båda krematorierna I och II hade underjordiska avklädningsrum och gaskammare med ventilationssystem. Liken fördes med hiss upp till de ovan belägna ugnarna. Gaskamrarna rymde 3000 människor var, men detta antal uppnåddes aldrig eftersom de enskilda transporterna aldrig var så stora.

Det var Rudolf Höss som skrev detta, kommendanten i Auschwitz. Jag är väl medveten om att det styre som gett honom hans uppdrag inte var demokratiskt. Men hans farlighet ligger ändå inte enbart i vem som var uppdragsgivaren, det finns hos experten ett sätt att förhålla sig torrt rationalistiskt och fack-idiotiskt till sin uppgift när han utan ansvar för helheten gräver ner sig i perfektioneringen av detaljerna. Det mest skrämmande vid läsningen av Rudolf Höss memoarer är inte att man får veta vad han gjort, det vet man ju genom flera källor, nej, det mest skrämmande är att möta en människa som inte själv ser vad han gör. När man hör honom berätta om sitt groteska arbete låter han som vilken chefstjänsteman som helst. Som ännu en av alla dessa problemlösare som aldrig kommer på tanken att ifrågasätta själva uppgiften och som aldrig behöver känna ansvar för helheten.

Samhällsutvecklingen och ekonomin har sin vilja, sin dynamik som långt ifrån alltid står i samklang med de demokratiska mål-sättningarna eller med människors behov. De människor som utsetts till att styra dessa invecklade samhällsfarkoster måste kanske som Odysseus surra sig vid masterna för att inte lockas ur kurs av experter som likt sirener sjunger: nödvändigt, oundvikligt,

utvecklingen kräver, marknaden kräver, nödvändigt, oundvikligt ... "Nuet är den nye tyrannen", skrev subcomandante Marcos från Mexikos djungler i DN häromdagen, men, fortsatte han: "minnet är nyckeln till framtiden".

En demokratisk stat lever för och genom sina medborgare. Den äger ingen annan legitimitet än den som medborgarna ger den. Men ett styre som upphört att intressera sig för medborgarna, upphör också att intressera medborgarna. Om de västerländska demokratierna inte ska förvandlas till urätna skal, till höljen kring något som inte mera finns, krävs det att de demokratiska grundvärderingarna sätts i fokus. Marknaden och dess experter måste ta ett steg tillbaka till förmån för människan. Ansvaret måste betonas på bekostnad av den nu-tyranniska nödvändigheten. Och vi måste allvarligt besinna att också rationaliteten kan vara blind.

DEMOKRATI Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 26

Stefan Attefall (kd)
chefredaktör
tel: 08-612 00 05

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64
alt. 044-13 33 00

Per Unckel (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 44 98

Pernilla Zethraeus (v)
oppositionsråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Lars Bryntesson
Inrikesdepartementet

Anita Johansson
Kulturdepartementet

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

Assistent
Helena Svensson
tel: 08-405 46 04

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32
TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67
E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

KUNGL. BIBLIOTEKET

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)

2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)

3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)

4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)

5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)

6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Precis som en larv som långsamt töms på sitt innanmäte via en stekels sugsnabel, kan demokratin ätas ur inifrån så att allt som blir kvar är ett skal, ett hölje kring något som inte längre finns. Det här skalet kan säkert förbenas och rentav fossileras, men när inkråmet sugits ut är det ett dött ting, en form, en formalitet. Livsnerven har gått förlorad, som i det forna Sovjetunionens förment demokratiska råd och folkförsamlingar. (Elisabeth Rynell)

Det är genom ökade marknadsinslag och genom en begränsning av den demokratiska domänen som demokratins kompetens och livskraft paradoxalt nog kan förnyas och förstärkas. (Bo Södersten)

På Demokratiutredningens seminarium om folkstyre och expertis diskuterades vari problemen består. Tänk om det kanske inte främst är ett kunskapsproblem utan ett tillitsproblem! Utifrån olika demokratiska ideal prövades också olika förslag att lösa dem.

FRITZES
OFFENTLIGA PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20979-9
ISSN 0375-250X