

Författarversion av artikeln. Förlagsversionen läses i Kurage : idétidskrift för det civila samhället, volym 10, nummer 4, 2013. <http://tidskriftenkurage.se/>

Johan R Norberg & Tomas Peterson

Det implicita kontraktet mellan staten och idrottsrörelsen

I det svenska civilsamhället utgör idrotten tveklöst en av statens mest omhuldade verksamheter. Enbart det statliga stödet uppgick 2012 till drygt 1,7 miljarder kronor. Till detta kommer omfattande kommunala bidrag och anläggningssubventioner. Idrottsrörelsens möte med den svenska välfärdsstaten kan därmed beskrivas som en imponerande framgångssaga. Men samtidigt har den medfört ett frihetsproblem. I vilken utsträckning har idrottsrörelsens självständighet gått förlorad till följd av man accepterat statens stöd? Ja, hur ska vi egentligen förstå idrottsrörelsens relation till staten? I denna artikel gör vi ett försök att skissera några centrala inslag i förhållandet mellan idrottsrörelsen och staten. Till vår hjälp använder vi oss av en metafor om ett outtalat kontrakt som medfört både rättigheter och skyldigheter för båda parter.

Det implicita kontraktet

Rötterna till dagens svenska idrottspolitik spåras till 1900-talets början och idrottsrörelsens strävan att få ett generellt och permanent statsbidrag för allmän idrottsverksamhet. Idrottsrörelsens argument för statsstöd följde två huvudlinjer. För det första framhölls att idrott som samhälls- och kulturfenomen skapade ett mervärde som kom hela samhället till del: att idrotten var samhällsnyttig. För det andra hävdades att idrottsrörelsen var i behov av statens hjälp för att kunna utveckla sin fulla potential. Enligt detta synsätt var varken det civila samhällets bidrag, i form av idrottsutövarnas ideella insatser och medlemsintäkter, eller marknadens ännu så blygsamma summor således tillräckliga för att säkerställa idrottsrörelsens sociala och geografiska expansion. Efter återkommande propåer bevekades 1913 års riksdag, med resultatet att idrottsrörelsen tilldelades ett generellt och årligt statsbidrag. Det första året utdelades 100 000 kronor. Anslaget har därefter ökat successivt och uppgick 2012 till drygt 1,7 miljarder kronor.

Det övergripande motivet bakom statens offentliga idrottsstöd har ända sedan början av 1900-talet varit att ge ”hjälp till självhjälp” snarare än att styra och kontrollera. Men samtidigt går det inte att förneka att de politiska beslutsfattarna såg vissa risker förknippade med att bevilja statliga medel till icke-statliga organisationer. En första fråga var om idrottsrörelsens ledning var kapabel att hantera dessa bidrag. En andra fråga handlade om det statliga stödets långsiktiga konsekvenser. Bidraget var till för att uppmuntra idrottsrörelsens ideella krafter och fick därmed inte utmynna i en passiviserande understödsanda eller ständigt höjda och orealistiska bidragskrav. Mot denna bakgrund knöts en viktig princip till statsstödet: idrottsrörelsens rätt till statsanslag förutsatte en motsvarande plikt till egenansvar.

Statens stöd till idrottsrörelsen kan således inte betraktas som en enkelriktad process, med staten som bidragsgivare och idrottsrörelsen som mottagare. Mer rimligt är att betrakta statsstödet som ett samarbete där båda parter har haft specifika rättigheter och skyldigheter vilka balanseras mot varandra. Vissa aspekter av detta partnerskap blev tidigt formaliserade och explicita, framförallt via utförliga regleringsbrev. Andra aspekter har snarare haft karaktären av vaga eller outtalade förväntningar. Tillsammans har de dock skapat vad som enklast kan beskrivas som ett implicit kontrakt mellan staten och idrottsrörelsen.

För statsmakernas del har detta kontrakt inneburit ett övergripande ekonomiskt ansvar för idrottsrörelsens utveckling och existensvillkor. Detta offentliga ansvar har utgått från en grundtanke om att idrottsrörelsen utför en samhällsnyttig insats samt att varken de frivilliga idrottsorganisationernas egna insatser eller marknaden kunnat garantera den frivilliga idrottens fortsatta expansion och sunda utveckling.

Men stödet har även medfört vissa rättigheter. Som exempel fick riksdag och regering tydlig insyn i idrottsrörelsens ekonomi och anslagshantering. Under perioden 1913–1983 löstes detta genom att statligt utsedda revisorer hade rätt att årligen granska idrottsrörelsens räkenskaper. Under perioden 1913–1993 fanns dessutom statliga representanter säte i idrottsrörelsens högsta ledning. Båda dessa kontrollåtgärder bröt bjärt med principen om föreningsdemokratiskt uppbyggda sammanslutningars rätt till självbestämmande. Samtidigt var det åtgärder som idrottsrörelsens ledning var villig att acceptera eftersom de utgjorde förutsättningar för det offentliga stödet.

Även för idrottsrörelsen har det implicita kontraktet medfört både rättigheter och skyldigheter. Först och främst har kontraktet inneburit en rätt till statsunderstöd förenat med relativt stort självbestämmande. Med utgångspunkt i principen att idrottsrörelsen således bedriver en samhällsnyttig men icke-statlig verksamhet så kunde ett s.k. korporativistiskt samarbete utvecklas där idrottsrörelsens egen paraplyorganisation, Riksidrottsförbundet, fick rollen som ställföreträdande myndighet i alla frågor rörande det offentliga idrottsanslagets fördelning och administration. Denna myndighetsroll är idag lagstadgad. Riksidrottsförbundet är därmed både den frivilligt organiserade idrottsrörelsens samlingsorganisation och offentlig myndighet på idrottsområdet.

Men med statsanslaget har även förpliktelser följt. Dessa kan sammanfattas som skyldigheten för de frivilliga idrottsförbunden och klubbarna att axla ett samhällsnyttigt egenansvar. Staten har följaktligen kunnat acceptera en låg grad av styrning i det offentliga idrottsstödet under förutsättning att idrottsrörelsen uppvisat förmåga att självmant bedriva en sund och positiv verksamhet som utvecklas i takt med tiden och samhällsutvecklingen.

Dessa statliga förväntningar på ”den goda idrottsrörelsen” är mycket tydliga i svensk idrottspolitik. Både i statens idrottspolitiska riktlinjer och i idrottsrörelsens egna visionsdokument är idéer om idrottsrörelsens samhällsroll och samhällsnytta noggrant framskrivna. Formuleringar om att idrottsrörelsen främjar allt från folkhälsa och integration till social ekonomi och regional tillväxt syftar både om att skapa legitimitet till dagens offentliga stöd (statens del av det implicita kontraktet) och samtidigt påminna idrottsrörelsen om att bedriva en verksamhet utifrån sunda premisser (idrottsrörelsens del av kontraktet). På motsvarande sätt påminns vi om dessa förväntningar varje gång det uppstår idrottsliga avarter såsom uppskrivade elitsatsningar och utslagning inom barn- och ungdomsidrotten, dopingskandaler, sexism osv. De massmediala debatter som sådana händelser ofta ger upphov till blir därmed särskilt problematiska att hantera för idrottsrörelsens ledning eftersom de både indikerar att verkligheten inte alltid motsvarar idrottsrörelsens egna visioner samtidigt som legitimiteten i dagens samhällsstöd urholkas.

Det implicita kontraktet löper som en röd tråd genom den svenska idrottspolitikens historia. Viktigare än statsmakernas olika strategier för att konkret och handgripligt försöka påverka idrottsrörelsens agerande är således samarbetets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter, av idrottsrörelsens frihet under egenansvar.

Nya tider – och omförhandlat kontrakt?

Än idag följer svensk idrottspolitik i stor utsträckning de huvudlinjer som skapades under 1900-talets första hälft. Utgångspunkten är alltså att frivilligt organiserad idrottsutövning utgör en stor samhällelig tillgång, välförtjänt av ett omfattande offentligt stöd. Därtill upprätthåller Riksidrottsförbundet alltså en dubbel idrottspolitisk funktion som högsta beslutande organ inom idrottsrörelsen och partiell idrottsmyndighet. Men samtidigt kan det inte förnekas att både det svenska samhället och idrotten som kulturfenomen genomgått stora förändringar under senare decennier. Dessa förändringar har satt tydliga spår i relationen mellan staten och idrottsrörelsen. I förlängningen aktualiseras frågan om det implicita kontraktet i svensk idrottspolitik håller på att omprövas – eller kanske till och med avskaffas?

På övergripande samhällsnivå handlar förändringarna om att Sverige fått allt svårare att upprätthålla en egen välfärdspolitisk modell. Bidragande till detta är alltså en pågående internationaliseringsprocess (krönt av EU-medlemskap 1995) och ökat omvärldsberoende till återkommande perioder av ekonomisk lågkonjunktur. Viktigt är även att socialdemokratins långa dominans i svensk politik under 1900-talet brutits genom återkommande perioder av borgerligt styre.

Parallellt har svensk idrott genomgått stora förändringar. Med motionsidrottens definitiva genombrott under 1970-talet har många idrottsutövare ersatt traditionellt medlemskap med klippkort på kommersiella gym eller oorganiserat joggande i skog och mark. Resultatet har blivit att breddidrottens tidigare så naturliga förankring i den ideella samhällssektorn fått konkurrens av idrott i marknadens eller i föreningslös regi. Samtidigt har den organiserade tävlingsidrotten – särskilt på elitnivå – upplevt en snabbt tilltagande professionaliserings- och kommersialiseringsprocess. Inte minst en begynnande bolagiseringen av elitidrottsklubbar i sporter som fotboll och ishockey vittnar om organisatoriska förändringar som på sikt kan förändra den svenska idrottsrörelsen i grunden).

Slutligen har det även skett förändringar i statens relation till sin egen förvaltningsorganisation. Viktigast i detta sammanhang är de principer om mål- och resultatstyrning som successivt införts sedan 1980-talet. En genomgång av de idrottspolitiska reformer som genomförts under det senaste decenniet vittnar om en tydlig ambition om att göra det implicita kontraktets premisser explicita; att tydliggöra både statens förväntningar och de konkreta samhälleliga resultat som idrottsrörelsens offentliga stöd ska generera. Inte förvånande har idrottsrörelsen mött dessa förändringar med kritik mot förlorad autonomi och detaljstyrning. Samtidigt har dock statsstödet ökat kraftigt sedan millennieskiftet och därmed även idrottsrörelsens reella beroende av staten. Framtiden får därmed utvisa om idrottsrörelsen framöver kommer att anpassa sig till en ny idrottspolitisk verklighet präglad av ökad integration mellan stat och frivillig rörelse – eller om den aktuella självständighetsdebatten snarare är ett uttryck för att kontraktet med staten nått vägs ände.