

BLANDEKONOMI PÅ VILLOVÄGAR?



Göran Albinsson
Ragnar Bentzel
Mats Håkansson
Erik Höök
Per Kleppe
Lars Landström
Assar Lindbeck
Erik Lundberg
Per Sköld
Daniel Tarschys
Carl Tham
Olle Wästberg

Blandekonomi på villovägar?

Blandekonomi på villovägar?



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2 · 114 27 Stockholm · Telefon 08/23 25 20
Postgiro 35 62 00

Nr 1 1972 · 20:e årg.

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Bohusläningens AB, Uddevalla 1972

Omslag av Olle Wästberg

ISBN 91-7150-126-6 (hft)
97-7150-127-4 (inb)

SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

FÖRORD	7
CENTRALISERING KONTRA DECENTRALISERING	
av <i>Assar Lindbeck</i>	9
Fördelar med decentralisering	11
Centraliseringens fördelar	18
Svensk blandekonomi, tendenser och problem	25
FÖRETAGENS RAMAR — HUR GÅR DET MED HANDLINGSFRIHETEN?	
av <i>Göran Albinsson</i>	44
Några hypoteser om ökad introduktion av lagar och bestämmelser som berör företagen	46
JÄMLIKHET I EN BLANDEKONOMI	
av <i>Ragnar Bentzel</i>	59
Tyngdpunktförskjutning i fördelningspolitiken	60
Fördelningspolitisk effektivitet	64
Fördelningspolitikens möjligheter	68
EEC OCH BLANDEKONOMINS UTVECKLING I MEDLEMSSTATERNA	
av <i>Per Kleppe</i>	87
Mot en gemensam politik	92
DEN OFFENTLIGA SEKTORNS STORLEK	
av <i>Erik Höök</i>	107
OM MAKT OCH MAKTLÖSHET	
av <i>Tarschys—Tham</i>	113
FÖRETAGEN I STÄMNINGSSAMHÄLLET	
av <i>Olle Wästberg</i>	127

VAD HÄNDER MED FÖRETAGSDEMOKRATIN? <i>av Mats Håkansson</i>	136
MÅL OCH AMBITION FÖR STATSFÖRETAG AB <i>av Per Sköld</i>	146
HUR STYRS STATENS FÖRETAG? <i>av Lars Landström</i>	153
Skillnader i villkor för det statliga och det privata företaget	155
Skillnader i det statliga och det privata företagens beteende	164
NÅGRA MÖJLIGA OCH OMÖJLIGA FRAMTIDSPERSPEKTIV <i>av Erik Lundberg</i>	172

Förord

Innebörden — eller varför inte ”blandningen” — av vår svenska blandekonomi skiftar ständigt. Under senare år har emellertid förändringarna varit så djupgående att allt fler frågar: vart är egentligen blandekonomin på väg? Är den på villovägar?

En bedömare har sagt, att blandekonomin tycks vara på väg att bli en ”myglingsekonomi”. Därvid avsåg vederbörande att utvecklingen innebär allt mer av detaljregleringar och centralisering. För företagen betyder dessa tendenser att lyckade uppvaltningar i ämbetsverk och departement blir relativt viktigare än skicklighet i tillverkning och marknadsföring.

Denna och andra teser om vårt ekonomiska systems framtid diskuteras i det följande. Ambitionen är mindre att söka ge definitiva svar än att identifiera de viktigaste problemen och att ställa de rätta frågorna. Är den dramatiska omvandling av kapitalförvaltningen, som AP-fondernas tillväxt innebär, förenlig med en decentraliserad ekonomi? Vad är kortsiktig taktik och vad är långsiktiga strävanden i den pågående förändringen av ansvarsfördelningen mellan företag och myndigheter? Vad betyder EEC för blandekonomin utveckling i medlemsstaterna? Hur långt kan jämlikheten drivas i en blandekonomi som bygger på ekonomiska incitament till arbetsinsatser, kapitalbildning och risktagande?

Samtliga uppsatser utom tre har sitt ursprung i anföranden vid en företagsledarkonferens som SNS arrangerade i Tylösand i augusti 1971. Civilekonom Mats Håkanssons bidrag om företagsdemokratin är inspirerat av diskussionerna inom ett seminarium, som i november 1971 arrangerades av en informell grupp med närings-

FÖRORD

livsanknytning. SNS tackar särskilt docent Lennart Strömberg för goda uppslag. De allt snabbare opinionsskiftningarna har inspirerat Olle Wästberg att måla bilden av ett framtida ”stämningssamhälle”. Uppsatsen om möjliga och omöjliga framtidsperspektiv är professor Erik Lundbergs reaktion på SNS förfrågan om han ville skriva en sammanfattande analys.

Göran Albinsson

Verkställande direktör i SNS

Centralisering kontra decentralisering i svensk blandekonomi

Av ASSAR LINDBECK

Den traditionella uppläggningsen av diskussioner om ekonomiska system har varit att kontrastera två tänkta system mot varandra — kapitalistiska och socialistiska. Dessa klassiska termer inom den ekonomiska och politiska debatten har aldrig varit särskilt klara, och de har knappast blivit klarare med åren. De starka emotionella övertoner som ofta knyts till begreppsparerna kapitalism-socialism leder dessutom lätt till en intellektuell blockering. Mycket står därför att vinna på en mera preciserad strukturering och klassificering av ekonomiska system.

Det första man då måste observera är att frågan om ekonomiska system är ett mångdimensionellt problem, som inte på ett fruktbart sätt går att pressa samman i en enda dimension. Jag skulle inledningsvis vilja peka på sju olika dimensioner, eller aspekter, som jag tror det finns särskild anledning att observera — både när man analyserar hur olika ekonomier fungerar och när man gör politiska ställningstaganden vid val av ekonomiskt system.

Den första är frågan om decentralisering kontra centralisering i den ekonomiska beslutsprocessen. *Den andra* är frågan om marknadssystem kontra administrativa processer som metod att bestämma resursfördelningen. *Den tredje* är kontrasten privat ägande och offentligt ägande. *Den fjärde* är kontrasten jämviktsprusbildning och ransonering som metoder att fördela varor och tjänster på hushåll och företag. *Den femte* är valet mellan ekonomiska incitament och ordergivning. *Den sjätte* är konkurrens kontra monopol. *Den sjunde* är internationalisering kontra autarki. Det finns naturligtvis möjligheter att lägga till hur många dimensioner man vill, men jag

tror att dessa sju fångar upp väsentliga aspekter på frågan om val av ekonomiskt system.

När det gäller faktiskt existerande ekonomier i verkligheten förekommer naturligtvis alla möjliga mellanlägen och blandningar mellan de extrema alternativ som anges av dessa sju begreppspar. I verklighetens värld blir det därför i regel fråga om var man skall lägga sig på en skala av lägen mellan de ytterligheter som anges av vart och ett av dessa begreppspar.

Det skulle föra för långt att här gå in på alla dessa aspekter. Jag kommer i själva verket att koncentrera mig på en enda. Jag väljer då den första, nämligen frågan om valet mellan decentralisering och centralisering i den ekonomiska beslutsprocessen. Det visar sig nämligen, att om man startar i den änden så rullas en stor del av problemet om ekonomiska system upp; övriga dimensioner öppnar sig mer eller mindre automatiskt.

Framställningen kommer att delas upp i två avdelningar. I den första diskuteras vissa principiella aspekter på valet mellan decentralisering och centralisering — eller rättare sagt den *grad* av decentralisering och centralisering som skall väljas. Analysen läggs därvid upp som en diskussion om fördelar med decentralisering respektive centralisering i ekonomiska system. Eftersom den ena metodens fördelar är den andra metodens nackdelar behövs ingen särskild rubrik för respektive systems svagheter.

Den andra avdelningen handlar mera direkt om den svenska verkligheten. Mot bakgrund av de principiella övervägandena diskuteras frågorna: Hur skall man bäst karakterisera dagens svenska ekonomi ur här valda synpunkter? Vilka är de aktuella tendenserna i svensk samhällsekonomi när det gäller avvägningen mellan centralisering och decentralisering? Vilka problem skapas av dessa tendenser?

Fördelar med decentralisering

Med ett decentraliserat ekonomiskt system menar jag här en samhällsekonomi där det individuella hushållet självt i princip får fatta beslut om avvägningen mellan fritid och arbete, mellan olika typer av arbete, mellan konsumtion och sparande, mellan olika konsumtionsvaror och mellan olika sätt att placera sitt sparande. (Eftersom arbetstidens längd i flertalet länder är reglerad i kollektivavtal eller lagstiftning kommer i praktiken valet mellan fritid och arbete ofta att begränsas till variationer i övertid, extraarbete och investeringar i utbildning.) Vad företagen beträffar menar jag med decentralisering ett system där det individuella företaget självt får välja vilka varor som skall produceras, hur mycket av varje vara som skall produceras, vilka produktionsmetoder som skall användas, inklusive hur mycket som skall investeras, vart företaget skall förläggas, var det skall söka avsättning för sina varor och vilka priser som skall begäras. (*Graden av decentralisering sammanhänger bland annat med hur koncentrerad företags- och ägarstrukturen är i landet ifråga.*) Genom summan av alla dessa individuella beslut i hushåll och företag genereras så utbud och efterfrågan på arbetskraft, kapital, varor och tjänster i en ekonomi.

När jag i fortsättningen talar om decentralisering, kommer jag däremot i regel inte att behandla vad som i svensk decentraliseringsdebatt på senare tid speciellt uppmärksamats, nämligen den *geografiska* aspekten på produktion och boende: var fabriker, kontor, butiker och bostadshus ligger och var människorna bor. Frågan här gäller *beslutsprocessen* snarare än den rumsliga aspekten på ett lands näringsliv.

Vilka är då de viktigaste argumenten för ett decentraliserat samhällsekonomiskt system? Låt oss se på fem argument.

1) Ett första och klassiskt argument är att *kunskapen* i varje samhälle är decentraliserad till ett stort antal individer i hushåll och företag. Jag tänker då främst på kunskap av betydelse för ekonomiska beslut. Hela denna kunskapsmassa finns med andra ord inte tillgänglig centralt.

När det gäller hushållens kunskap om sina egna preferenser är det särskilt lätt att inse att kunskapen är utspridd i samhället. Vanligen utgår man just därför i ekonomisk analys från att den enskilde individen själv (i regel) bäst känner sina egna preferenser. Situationen är emellertid ganska likartad när det gäller kunskap om alternativa produktionsprocesser och marknader (trots att det här inte är frågan om kunskap av samma subjektiva karaktär som när det gäller hushållspreferenser). Detta hänger bland annat samman med att den för produktionsbeslut viktiga kunskapen i regel gäller produktionsprocesser *i specifika fall*, exempelvis hur man bäst kan använda en viss byggnad eller maskin osv. Dessutom är kunskapsmassan i dessa avseenden så enorm och så komplicerad att den omöjligt ens tillnärmelsevis går att behärska på "ett enda ställe", dvs. inom ett enda centralt organ.

Dessa enkla observationer om kunskapens decentraliserade, fragmentariska och, när det gäller hushållen, subjektiva karaktär är utgångspunkten för det första argumentet för decentralisering. Det säger, enkelt uttryckt, att det är samhällsekonomiskt rationellt, vid i övrigt lika omständigheter, att besluten i största möjliga utsträckning fattas där informationen finns. För det första skulle det vara utomordentligt dyrt att centralisera den enorma information som finns utspridd i systemet; den stora byråkratiska apparaten i centraliserade system, såsom i Sovjet, illustrerar detta. För det andra, om man trots allt försöker centralisera informationen så kommer den i praktiken att i stor utsträckning deformeras. Varje administrativt system för en hel samhällsekonomi måste nämligen bestå av en mängd administrativa lager eller skikt. När information sänds nerifrån och upp så filtreras i praktiken större delen av informationen bort eller misstolkas av de olika lagren, och man kan därför vänta sig att endast en mindre del finns kvar när informationen når pyramidens topp. Detta är en sak som man för övrigt upplever redan inom varje större företag. För samhällsekonomien som helhet får denna filtreringsprocess drastiska proportioner.

Problemet accentueras av att varje administrativt system har en pyramidform: antalet personer som sänder information nerifrån är alltid mycket större än antalet som tar emot den ovanför. Det be-

tyder att kapaciteten att ta emot informationen i praktiken kan väntas vara mycket mindre än kapaciteten att sända. Detta är en viktig förklaring till att det nödvändigtvis filtreras bort mycken information, och ofta kanske just den information som är strategisk för rationella beslut. Det betyder ofta att den samlade informationsmassan i samhället inte utnyttjas på ett effektivt sätt.

På grund av den stora arbetsbelastningen högt uppe i en pyramid kommer vidare i praktiken inte topptjänstemännen själva att fatta besluten, utan det blir deras assistenter. Och assistenterna i de högre administrativa lagren är ofta långt mindre kvalificerade än cheferna i de lägre enheterna. På så vis betyder en centralisering i praktiken att man ofta överför beslutsfunktionen från högkvalificerat folk i lägre organ till lågkvalificerat folk i högre organ.

Det är inte bara så att information försvinner; den kan ofta också försvinna på ett systematiskt sätt. En tänkbar hypotes är att den information som tränger igenom främst är *enkel* information, som går att popularisera i slagord eller kvantifiera på ett enkelt sätt eller som passar in i tidigare rutiner och tänkesätt, medan kvalitativ, sofistikerad information lätt kan försvinna trots att den ofta kan vara strategisk för rationella beslut. Problemet är, som Herbert Simon uttryckt saken, ett slags motsvarighet till vad som inom penningteorin kallas "Greshams lag", enligt vilken "dåliga mynt tränger ut goda mynt". På samma sätt kan dålig, eller åtminstone rutinartad, information ofta tränga ut god information, därför att den dåliga ofta är enkel, slagordsmässig eller lätt kvantifierbar. Utvecklingen av modern datateknik ökar för övrigt möjligheterna att centralisera enkel och lätt kvantifierbar information.

2) Ett andra argument är att decentralisering möjliggör *konkurrens*. Utan decentralisering är konkurrens såvitt jag förstår omöjlig. Kanske gäller för övrigt också omvändningen: att decentralisering i praktiken är svår att uppnå utan konkurrens, eftersom företag som inte konkurrerar i praktiken i viss utsträckning fattar gemensamma, och därmed också i någon mån centraliserade beslut. Då uppstår förstås frågan om konkurrens är önskvärd eller inte. Det finns, tror jag, åtminstone två skäl för konkurrens. Det ena är att

den, enligt min mening med rätta, anses starkt effektivitetsskapande och tvingar företagen att anpassa sina varor och tjänster efter kundernas önskemål. Det andra, och närbesläktade, skälet är att konkurrens är en förutsättning för valfrihet. Människorna kan aldrig få valfrihet om det inte finns flera alternativ, och flera alternativ är i praktiken svåra att få fram utan konkurrens, i den meningen att flera oberoende företag samtidigt bjuder ut produkter som är lika eller nära substitut till varandra. Det är troligen mycket svårt att förmå ett monopol att bjuda ut ett rikt sortiment av alternativa produkter. En annan viktig aspekt är att stor frihet för arbetskraften att välja arbete troligen förutsätter existensen av varandra någorlunda oberoende arbetsgivare.

3) Det tredje skälet för decentralisering är att man därmed kan uppnå en *utspridning av incitament*, dvs. att ett stort antal individer och företag får ett starkt intresse av att hushålla med resurser och anpassa sig till kundernas önskemål när de handlar med sikte på sitt eget, sin familjs eller "sitt" företags bästa. I starkt centraliserade system, där underordnade myndigheter och individer inte kan handla självständigt, har det visat sig mycket svårt att sprida incitament för effektivitet.

4) Ett fjärde skäl är att en decentralisering innebär en utspridning av *initiativ*; det blir möjligt att utnyttja kreativiteten hos många individer, i motsats till vad som är fallet vid en långtgående centralisering. Vi vet nämligen inte i förväg vem som är kreativ; det finns troligen ingen annan metod att ta reda på saken än att låta så många som möjligt ta nya initiativ.

Om man studerar den moderna forskningslitteraturen om innovationsprocessen, finner man att en anmärkningsvärt stor mängd av alla nya innovationer inte alls görs av storföretagen eller de stora etablerade hierarkierna, även om det naturligtvis förhåller sig så att många typer av innovationer och produktutvecklingar endast kan göras av stora företag. Ett begrepp man ofta finner i innovationslitteraturen är "outsider". Det är mycket ofta nya företag, små företag, unga människor, folk som ännu inte sitter i toppen på

hierarkierna, som kommer med nyheter, inte sällan sedan stora företag tackat nej till nya produkter och idéer.¹ Praktiskt taget alla som bedrivit empirisk forskning på detta område har slagits av de små och unga företagens stora betydelse för innovationsprocessen. Kanske är det en allmän princip att folk som sitter i toppen på en hierarki tvekar att ta nya initiativ. Dels har man "vested interests" i traditionella rutiner, produkter och produktionsprocesser, dels är man kanske rädd att företa sig något som gör att man faller ner från pyramiden. Man har kanske en hög riskaversion; ju högre upp man sitter, desto mera slår man sig om man faller. Kanske det framför allt är folk långt nere i en hierarki som vågar ta risker; de har ingenting annat att förlora än sitt (ännu icke existerande) anseende.

Mot denna bakgrund är ett viktigt argument för decentralisering troligen att den ger ett stort antal individer en chans att ta nya initiativ; man skulle därmed undvika den låsning som tycks följa av byråkratiska hierarkier i storföretag och statsmakt. I litteraturen om de östeuropeiska länderna betonas ofta svårigheterna att i dessa starkt centraliserade system få fram nya produkter, produktionsmetoder och initiativ överhuvudtaget.

5) Ett femte argument, slutligen, är att decentralisering är en metod att *undvika maktkoncentration* — med de risker för maktmissbruk, korrupktion och översitteri (och som en spegelbild kryperi), som ofta följer i centraliseringens och maktkoncentrationens spår. Den verkligt viktiga synpunkten här är, enligt min mening, att kritiken lätt tystnar i ett centralistiskt system. Om vi alla blir beroende av "tillstånd" från samma grupp beslutsfattare för vårt arbete, vår karriär och vår vardag går vi, tror jag, mot en "tyst vår", där ämbetsmän, företagsledare, experter och allmänhet tänker sig för flera gånger innan de kritiserar sina överordnade och samhällets toppar.

¹ För hänvisningar till denna litteratur se litteraturhänvisningar i författarens uppsats "Konkurrens, planering och effektivitet" i boken *Samhälls-ekonomisk Politik*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1971. Se också de studier som gjorts om förhållanden i Sverige av Industrins Utredningsinstitut.

Detta var fem mer eller mindre välkända argument för decentralisering. Om man skall sammanfatta dem, kan man kanske göra det i termerna: *information, incitament, initiativ, konkurrens* och *maktfördelning*. Till dessa principiella iakttagelser skulle jag vilja foga tre påpekanden av mer praktisk art.

Det första är att om man vill ha ett decentraliserat system, så måste det vara ett marknadssystem. Går man in för decentraliserade beslut, måste man nämligen ha en mekanism som koordinerar besluten så att de blir någorlunda konsistenta, så att det inte blir kaos. Den enda metod vi, såvitt jag vet, känner att koordinera decentraliserade beslut i stora och komplicerade ekonomiska system, såsom hela nationer, är ett marknadssystem där priser och marknadsinriktat utbud och efterfrågan får utgöra koordineringsmekanismerna. I ett administrativt styrt system utan marknader kan man däremot uppnå konsistens i besluten endast genom en långtgående centralisering, där man uppifrån bestämmer vem som skall producera vad, vart varorna skall levereras, vilka produktionsfaktorer som skall användas etc. Det är för övrigt just detta den ryska planhushållningen främst sysslar med, nämligen en input/output-koordinering för att uppnå konsistens i systemet, medan det tycks finnas ganska litet av optimeringsverksamhet i systemet (med undantag för någon enstaka sektor, såsom elektricitet).

En av de viktigaste synpunkter man överhuvudtaget kan lägga på frågan om ett ekonomiskt system är kanske just denna: väljer man ett decentraliserat system så måste det i ett komplext samhälle vara ett marknadssystem. (I ett enkelt, agrart u-land kan man kanske tänka sig någon annan form, särskilt naturligtvis i ett land med en mängd isolerade Robinson Kruse-ekonomier.)

Det andra påpekanget är att många av fördelarna med decentralisering förutsätter att det uppträder flera företag i konkurrens med varandra. Monopolism är, som redan antytts, svår att förena med decentralisering. I praktiken förutsätter dessutom en decentraliserad konkurrens att det råder en decentraliserad etableringsrätt, så att ny konkurrens kan tas upp hela tiden. Detta förhållande har en utomordentlig betydelse för frågan om sparandets och kapitalförvaltningens former. En fri etableringsrätt förutsätter nämligen

också en decentraliserad kapitalförvaltning. Det är en öppen fråga om en sådan *i praktiken* går att åstadkomma i ett samhälle utan privat sparande och privat förmögenhetsbildning. Det är emellertid också möjligt att ge exempel på länder där kapitalförvaltningen blivit ganska centraliserad också under ett system med utbrett privat sparande och kapitalförvaltning.

Det tredje påpekandet är att flertalet av de argument som här anförts för decentralisering ner till företagsnivå och hushållsnivå i stor utsträckning också kan användas för en decentralisering *inom* både företag och offentlig sektor. Även där måste det ju vara så att "det bara är längst nere i tån som man känner var skon klämmer". Troligen kan de nyss anförda synpunkterna om decentralisering anföras som huvudargument också för de aktuella kraven på ökad medbestämmanderätt för de anställda inom företagen och inom den offentliga sektorn. Företagare, som antagligen accepterar många av de synpunkter som här anförts för en decentralisering ned till företagsnivå, borde i princip ha lätt att inse argumentens bärkraft också när det gäller decentralisering *inom* företagen. Och eftersom svenska politiker ofta har en stark lokal förankring borde det kanske inom det politiska livet finnas förståelse för decentralisering inom den offentliga sektorn.

Nu föreligger förstås en avgörande begränsning i möjligheterna till decentralisering inom företag och offentlig sektor. Vi har för närvarande i regel ingen marknadsmekanism inom dessa områden för koordinering av decentraliserade beslut. I många fall kan det också vara svårt eller dyrt att åstadkomma, särskilt inom den offentliga sektorn. Därför är möjligheterna till decentralisering inte på långt när lika stora inom dessa organisationer som möjligheterna till decentralisering ner till företagsnivå inom den marknadsinriktade delen av samhällsekonomin.

Centraliseringens fördelar

Vad är då de viktigaste skälen mot decentralisering, dvs. för centralisering?

Med ett "helt" centraliserat ekonomiskt system menar jag en samhällsekonomi där beslut om produktion, investeringar och priser för individuella företag fattas av centrala myndigheter. En något mindre långtgående variant är att staten "endast" sätter priser och löner, medan företagen bestämmer produktion och investeringar. Ytterligare en variant skulle vara att staten, inom ramen för ett system med decentraliserade beslut om produktion och priser, genom starkt selektiva subventioner och skatter *indirekt* styr produktionen i olika branscher; i ett extremt fall kan man tänka sig att dessa subventioner varieras från företag till företag.

1) De klassiska argumenten för centralisering av vissa viktiga typer av ekonomiska beslut har att göra med vad man brukar kalla *marknadsmislyckanden*. Jag skall helt kort nämna fem välkända marknadsmislyckanden.

Det första är att ett decentraliserat marknadssystem inte automatiskt ger oss kollektiva tjänster, eftersom dessa tjänster inte kan konsumeras individuellt utan måste konsumeras kollektivt; försvar och rättsväsende är klassiska exempel. För det andra har vi områden där de rörliga kostnaderna är extremt små i förhållande till de fasta kostnaderna — broar, järnvägar och liknande. Där kan man inte uppnå ett optimalt utnyttjande av anläggningarna vid ren marknadsprisbildning, eftersom priser som ger total kostnadstäckning i vissa fall leder till outnyttjad kapacitet i anläggningarna. Ofta antas att en mera optimal resursanvändning på sådana områden kan åstadkommas genom en centraliserad beslutsfattning, vilket naturligtvis inte hindrar att man då eventuellt *åsätter* tjänsterna jämviktspriser. För det tredje har vi problemet om inkomstfördelningen. Det finns ingen anledning att anta att den inkomstfördelning som automatiskt uppstår i ett marknadssystem också är den som människorna i ett demokratiskt samhälle bestämt sig för på politisk väg. För det fjärde: vi vet att vår ekonomi är utsatt för

konjunkturfluktuationer, i Sveriges fall främst beroende på störningar från utlandet, men också från lagerinvesteringar och från den offentliga sektorn själv. Systemet är med andra ord inte helt stabilt på kort sikt. Därför får vi inte permanent jämvikt i ekonomin. Under långa perioder kan det bli ojämvikt, både på varu- och arbetsmarknaden. Slutligen, och för det femte, har vi problemet med de "externa effekterna": exempelvis att produktionsaktiviteten i ett individuellt företag har "direkta" effekter på hushåll, eller på andra företag, vid sidan om marknadssystemet. Miljön är ett exempel; ett annat är forskning och utbildning.

Dessa fem exempel på marknadsmisslyckanden är så välkända och allmänt accepterade skäl för centralisering av viss verksamhet att jag inte närmare behöver gå in på dem. Den traditionella slutsatsen är att det i princip behövs en offentlig sektor av betydande storleksordning i varje marknadsekonomi om man vill ta hänsyn både till konsumenternas önskemål och de politiska målen: att staten svarar för utbudet av kollektiva varor, tar hand om (eller åtminstone initiativ till) infrastrukturen på områden där de rörliga kostnaderna är små, och att staten bedriver en inkomstfördelningspolitik, stabiliseringspolitik, miljöpolitik, utbildningspolitik, hälsovårdspolitik, forskningspolitik osv. Allt detta kräver betydande inslag av centralism för att verksamheten skall bli någorlunda koordinerad. Anledning är bland annat att man på dessa områden, som nämnts, endast i begränsad utsträckning har, eller med fördel kan ha, marknader som koordineringsinstrument.

Det är väl känt att en politik som tar hand om dessa marknadsmisslyckanden är fullt förenlig med ett i övrigt decentraliserat marknadssystem, om staten nämligen väljer att använda *incitament* och någorlunda *generella åtgärder* i sina försök att påverka hushåll och företag, dvs. såvida staten inte i stor skala ingriper med fysiska regleringar, ransoneringar eller starkt selektiva metoder på hushålls- och företagsnivå. Stabiliseringspolitik, inkomstfördelningspolitik, miljöpolitik, offentlig konsumtion etc. är alltså i princip fullt förenliga med ett i övrigt decentraliserat marknadssystem — under denna förutsättning.

Vid sidan av här nämnda klassiska marknadsmisslyckanden an-

förs också ofta ”marknadsimperfektioner” av olika slag, såsom förekomsten av konkurrensbegränsningar, som ett argument för centrala offentliga ingripanden — antingen för att återställa en effektiv konkurrens eller för att reglera företag som arbetar under monopolistiska förhållanden. Här är det fråga om en mycket delikat problematik. Om en bransch monopoliserats utan att detta kan motiveras av stordriftsfördelar är problemet åtminstone i princip enkelt. Staten kan då exempelvis bryta upp monopolet eller på annat sätt, exempelvis genom statliga konkurrerande företag, se till att man får fler företag. Vid monopolism som är ett resultat av stordriftsfördelar är problemet värre. Man får göra en kompromiss mellan stordriftsfördelar och konkurrens. I en ekonomi som den svenska — vid sidan av den offentliga sektorn — är emellertid detta besvärliga dilemma främst begränsat till en mindre del av den rena hemmamarknadsindustrin, eftersom på andra områden utlandet svarar för en betydande konkurrens.

Något parentetiskt skulle jag vilja göra en liten reflektion kring möjligheterna för myndigheterna att ingripa mot sådana marknadsimperfektioner, exempelvis att priserna på grund av ofullständig konkurrens avviker 10 à 15 procent från styckekostnaderna, eller kanske att man har en inoptimalt stor reklamvolym. På basis av sådana iakttagelser motiverar man ofta offentliga ingripanden. Nu är problemet i själva verket svårare än så. Man måste nämligen ställa en fråga till: hur stora är imperfektionerna i den politiskt-administrativa beslutsprocess som skall ersätta eller komplettera marknadsprocessen? Man tvingas med andra ord att jämföra de marknadsimperfektioner man försöker ta bort med de politiskt-administrativa imperfektioner som man då för in. De som studerat ekonomisk politik en längre tid kan knappast undgå att bli imponerade av storleken hos dessa politiskt-administrativa imperfektioner. Politiker rycker ibland i fel spak eller i rätt spak åt fel håll eller vid fel tidpunkt. Med detta vill jag inte säga att politiker skulle vara särskilt obegåvade. Det är bara det att också det politiska systemet är komplicerat och fyllt av målkonflikter samt att det visat sig enormt svårt att nå fram med relevant information och analys till de strategiska beslutsfattarna. En viktig uppgift för en

politiker måste också vara att bli återvald — vilket inte är någonting egendomligt eller omoraliskt på något vis. Det är inte mer omoraliskt att en politiker vill överleva än att ett företag vill överleva. Men det politiska livets villkor innebär en kraftig begränsning i möjligheterna att bedriva en ur ekonomisk-teoretisk synpunkt rationell ekonomisk politik.

Min preliminära slutsats av detta är att det knappast är någon idé att bygga upp en apparat för ekonomisk-politiska ingripanden för att eliminera "små" marknadsimperfectioner, såsom en avvikelse mellan pris och styckekostnad med 10 à 15 procent i en marknad med konkurrerande företag. Det finns troligen goda skäl att koncentrera de statliga insatserna på de verkligt stora marknadsmisslyckandena såsom kollektiva varor, utbildning-forskning, miljöproblem, ekonomisk instabilitet, de viktigaste bristerna i inkomstfördelning etc. — särskilt så länge politiken är ytterst ofullgånge på just dessa centrala områden.

2) Ett andra skäl för centralisering gäller länder som ställs inför kravet på en *snabb omställning* av samhällsekonomin, exempelvis från freds- till krigsekonomi. Det är väl känt att en marknadshushållning med dess förändringar i priser, löner och vinster ofta arbetar alldeles för långsamt när man så att säga "till varje pris" vill ha en snabb omställning av resursanvändningen. Praktiskt taget alla länder har också i realiteten vidtagit centrala regleringar just i samband med militära mobiliseringar. (Ibland har man menat att dagens u-länder står inför en liknande situation. Eftersom det i detta fall gäller att få igång en *långsiktig* utvecklingsprocess är det emellertid, såvitt jag förstår, fråga om ett ganska annorlunda problem, som jag här inte kommer att gå in på.)

3) Ett tredje skäl för en central koordineringsverksamhet från det offentliga sida har uppmärksammats på senare år. Argumentet bygger på iakttagelsen att ett marknadssystem främst koordinerar besluten *ex post*, dvs. i efterhand; det är ju främst via förändringar i priser och vinster som decentraliserade beslut samordnas i en

marknadsekonomi. Nu kan man emellertid peka på fall där det finns goda skäl att söka uppnå en viss koordinering av beslut redan *ex ante*, alltså i förväg. Låt mig ta två enkla exempel.

Antag att det på en ny plats i landet — kalla den Stenungsund eller vad som helst — byggs en ny, stor industri. Om vi nu *endast* skulle använda en "ren" marknadsmekanism, utan informations-spridning vid sidan av marknaden, skulle man först bygga industrin, sedan skulle efterfrågan på arbetskraft öka, folk skulle dras dit av höga löner, efterfrågan på bostäder skulle stiga, hyrorna skulle gå upp och det skulle bli lönande att bygga mer, etc. I ett fall som detta är det säkerligen mycket mer praktiskt, dvs. samhälls-ekonomiskt och socialt rationellt, att de som tänker göra industriinvesteringarna i förväg talar med dem som gör övriga investeringar, i bostäder och annat, så att man får en viss tågordning och koordinering av *hela* utbyggnaden, så att det inte skulle behöva ta så lång tid att få det hela färdigt. Här har vi ett exempel där det finns goda skäl att åstadkomma en viss koordinering av investeringarna redan på planeringsstadiet på grund av att interdependen mellan industriinvesteringar och samhällsinvesteringar är stor. I praktiken sker för övrigt i hög grad just ett sådant informations-utbyte.

Ett annat exempel är en krympande bransch. Om samhällsekonomin ställs inför en snabb strukturomvandling med omfattande nedläggningar av produktionsenheter, är det angeläget att både de som skall omskola den friställda arbetskraften och de som skall använda den får tid på sig, och att man får en någorlunda "ordnad" omställningsprocess med så litet mänskliga lidanden och så litet produktionsbortfall genom arbetslöshet som möjligt.

Här är vi uppenbarligen inne på något aktuellt: behovet av viss koordinering *ex ante*, i förväg, av investeringsbeslut. Vad detta i första hand kräver är *ett utbyggt informationssystem* utöver den information som ges via marknaderna av priser och vinster. Det är just den roll som den s.k. indikativa planeringen i de svenska långtidsutredningarna sökt fylla: man har där systematiskt försökt insamla information, sammanställa och summera den, sprida den och diskutera med folk. Landshövding Eckerbergs samarbetsutred-

ning hade i princip samma uppgift: att på lokal nivå uppnå ungefär detsamma som man i långtidsutredningarna försöker uppnå för landet som helhet, nämligen att de som fattar beslut som starkt påverkar andra, i möjligaste mån skall sprida information om sina planer så att man uppnår en viss grad av koordinering redan *ex ante*. För att inte överdramatisera de krav som ställs på informationssystem av detta slag bör det tilläggas att det redan nu i hög grad sker just ett sådant utbyte av information via personliga kontakter, officiella kontakter mellan företag och myndigheter, liksom via massmedia och facktidskrifter. Vad som ytterligare kan åstadkommas är sannolikt vissa institutionaliseringar och marginella förändringar av redan existerande informationssystem.

4) Ett fjärde skäl till centralisering är att *vissa problem kanske inte kan helt lösas i decentraliserade system*. Jag tänker främst på prisstabiliteten i en fullsysselsättningsekonomi med fri arbetsmarknad och fria organisationer. Det är uppenbart att inget land har klarat detta. "Inkomstpolitik" har, såvitt jag vet, endast lyckats — tidvis — i ett enda land, Sovjetunionen, där man infört en nästan total centralisering av alla priser och löner, avskaffat organisationsfriheten och avstått från politisk demokrati. Det är en annan sak att det pris som betalats troligen är högre än flertalet medborgare i vårt land skulle vara villiga att betala för motsvarande förmåner. Men vi måste erkänna, att här har det totalt centraliserade systemet — om än till en enorm kostnad — förmått lösa ett problem som har visat sig svårt att klara i decentraliserade marknadsekonomier.

Även i de decentraliserade marknadsekonomierna i väst kan svårigheterna att förena full sysselsättning med en stabil prisnivå skapa en tendens till successivt ökad centralisering. Misslyckas man att med allmän ekonomisk politik klara inflationsproblemet, kommer ofta förslag om en regleringsekonomi med priskontroll, lönekontroll och andra statliga regleringar av arbetsmarknad, kreditmarknad och varumarknad. Det finns färskas erfarenheter från många länder. Utvecklingen i USA och i viss mån också de skandinaviska länderna och England i samband med konjunkturcykeln 1969—71

är ett slående exempel. Ett annat exempel är att försöken till decentralisering i Östeuropa ofta tenderat att slås omkull just av svårigheterna att i ett decentraliserat system klara penningvärdet. När Jugoslavien och Tjeckoslovakien satte igång med experiment med decentralisering, fick man svårigheter just på den här punkten. Jugoslavien fick en inflation på 10 procent per år och Tjeckoslovakien råkade ut för ungefär samma sak.

Här föreligger uppenbarligen en akilleshäla för ett decentraliserat system, särskilt om det kombineras med hög sysselsättning, fria organisationer och politisk demokrati. Det verkligt allvarliga är att den centraliseringsgrad som fordras för att klara upp det hela troligen är mycket stor; för närvarande känner vi inte någon metod att klara prisstabiliteten i ett samhälle med fria arbetsmarknadsorganisationer, avtalsfrihet, fri lönebildning och politisk demokrati, även om prisstegringstakten naturligtvis kan begränsas genom en skicklig penning- och finanspolitik. Det räcker alltså troligen inte med en *viss* begränsad centralisering för att klara penningvärdet. Man skulle kanske tvingas gå "hela vägen", vilket skulle vara omöjligt att förena med gängse uppfattningar i väst om avtalsfrihet, organisationsfrihet, strejkrätt, individuell valfrihet av arbete samt demokratiska fri- och rättigheter.

5) Ett femte skäl för ökad centralisering, slutligen, är en direkt "invertering" av det femte skälet för decentralisering — frågan om *maktkoncentration*. Det finns uppenbarligen människor som är motståndare till ett pluralistiskt samhälle och som *i princip* vill ha ökad maktkoncentration till en begränsad grupp ämbetsmän och politiker för att få ett samhälle där det finns *en* utslagsgivande vilja, *en* värdering, *en* rörelseriktning. Just vad en del människor upplever som fritt och stimulerande — att leva i ett pluralistiskt samhälle — är uppenbarligen för andra svårt att acceptera.

Vi har här diskuterat ett ekonomiskt system där inte bara priser (inklusive priser på arbetskraft) utan också *kvantiteter* av varor och tjänster bestäms centralt. Ibland har föreslagits samhällsekonomiska system där endast priser och löner bestäms centralt, men där kvantiteterna bestäms av de individuella företagen — den s.k.

Oskar Lange-modellen. I sistnämnda modell har man emellertid i hög grad bortsett från att priset på en vara inte är definierat och kontrollerat om inte också varans utformning och kvalitet är definierad och kontrollerad. Man kan centralt bestämma att en kostym skall kosta 300 kronor, men detta pris säger ingenting, om man inte också anger *exakt* vilka egenskaper kostymen skall ha. Centralt reglerade priser förutsätter därför på lång sikt också centralt reglerad utformning av enskilda produkter.

Svensk blandekonomi; tendenser och problem

Mot bakgrund av dessa allmänna synpunkter kan det vara av intresse att se på dagens svenska verklighet. Vi har en utpräglad decentraliserad marknadsekonomi, med ett dominerande inslag av privat företagsamhet i produktionssektorn, kompletterat av en betydande offentlig sektor på tjänstesidan och en relativt ambitiös fördelningspolitik, tidvis också en ambitiös stabiliseringspolitik. Med uttrycket decentraliserad marknadsekonomi menar jag då, liksom i inledningen, att konsumtionsbesluten fattas av hushåll och besluten om produktion, investeringar och priser av företag (och alltså inte av offentliga myndigheter eller branschorganisationer). Företags- och ägarstrukturen *inom* den privata sektorn är emellertid ganska koncentrerad, dvs. centraliserad, när det gäller aktiebolagsdelen av näringslivet. Om man skall använda en ideologisk term för att karakterisera svensk ekonomi under efterkrigstiden kommer kanske den västtyska beteckningen "social marknadsekonomi" eller Bertil Ohlins gamla beteckning "ramhushållning" (i boken *Fri eller reglerad ekonomi* från 1936) närmast.

Om man frågar vad de aktuella utvecklingstendenserna är i det svenska ekonomiska systemet, dvs. vilka förskjutningar i avvägningen mellan centralisering och decentralisering som håller på att inträda, och vilka problem som håller på att växa fram, skulle jag vilja nämna fem områden: Det första gäller den offentliga sektorns

ökade betydelse, det andra statens interventioner i den privata sektorns allokeringsfunktioner, det tredje statens interventioner i inkomstfördelningen, det fjärde centraliseringstendenserna inom den offentliga sektorn, där jag inkluderar framväxten av nya beslutsenheter *ovanför* nationalstatens nivå. En femte tendens, slutligen, är de ökade koncentrationstendenserna inom den privata sektorn, på grund av ökad fusionsverksamhet, nedläggning och kanske också en avsaktning i nyetableringar av företag. Jag hinner bara snudda vid vart och ett av dessa fem problem.

(1) Den offentliga sektorns expansion

När det gäller den offentliga sektorns ökade betydelse vill jag först påminna om det uppenbara, som kanske ibland glöms bort, nämligen att det knappast finns något land i världen där privat företagsamhet dominerar så kraftigt inom varuproduktionen som i Sverige. Inom industrin förekommer som bekant bara ungefär 5 procent statligt ägande, vare sig vi mäter med produktion eller sysselsättning. USA är ett av de få länder i världen med någonting liknande. Mera "normala" siffror i Västeuropa är 15—25 procent (som i Frankrike och England); men ända upp till 20—30 procent förekommer (i Österrike och Italien) i hög grad som ett resultat av andra världskriget. Sverige är ur denna synpunkt "den privata företagsamhetens förlovade land" inom industrisektorn.

Naturligtvis har staten viktiga produktionsaktiviteter utanför industrin, framför allt i den offentliga servicesektorn. Det är svårt att få fram en exakt siffra på hur stor del av den totala produktionen i landet av varor och tjänster som sker i offentlig regi. Men storleksordningen tycks vara ungefär 23 procent. Det är särskilt produktionen av offentliga tjänster som har en betydande omfattning i Sverige. Den offentliga konsumtionen — tjänster inom skolor, sjukhus, åldringsvård etc. — uppgår i Sverige till 25 procent av den totala konsumtionen, mot ca 18 procent i de europeiska OECD-länderna i genomsnitt. Den offentliga konsumtionen är, förefaller det, det enda område där den offentliga sektorn verkligen spelar en internationellt sett stor roll inom produktions- och användnings-

sidan i Sverige. Det har också lett till att de offentliga driftutgifterna är större i Sverige, i förhållande till nationalprodukten, än i andra västländer — och därmed också skattetrycket. Ungefär hälften — 53 procent — av nettonationalprodukten går till offentliga institutioner — i skatter, avgifter, taxor etc. 20 procentenheter går tillbaks som transfereringar.

Karakteristiskt för det ekonomiska systemet i Sverige är att skatten är särskilt hög för hushåll. Hushållsbeskattningen i Sverige uppgår till 32 procent av nettonationalinkomsten, mot 25 procent i OECD-länderna i Europa i genomsnitt, medan företagens vinstskatter är 2 procent av nettonationalinkomsten, vilket snarast är lägre än i övriga OECD-länder, beroende troligen både på internationellt sett ganska låga företagsvinster och liberala avskrivningsregler.

Nu är naturligtvis inte hela sanningen om företagsbeskattningen fångad av dessa siffror, eftersom de indirekta skatterna på produktionsfaktorer, på kort sikt, kan väntas påverka företagsvinsterna negativt (vid given växelkurs). Faktum kvarstår emellertid att företagsskattebeloppen i Sverige är anmärkningsvärt små i förhållande till andra länder, medan den verkligt stora beskattningen gäller hushållssektorn. Det bör då betonas att denna hårda beskattning av hushållssektorn är nödvändig så länge de offentliga utgifterna är oförändrat stora i förhållande till nationalinkomsten. En av skatternas uppgifter är nämligen att reducera konsumtionsutgifterna i den privata sektorn för att bereda utrymme för offentliga utgifter och investeringar. Det betyder att man inte kan kompensera sänkta skatter för hushåll med höjda skatter för företag, så länge vi inte vill pressa ned investeringsvolymen för att därigenom (tillfälligt) bereda ökat utrymme för större privat konsumtion.

Som nämnts ligger de offentliga driftutgifterna i Sverige högre än i andra västländer, totalt sett — på grund av den stora offentliga konsumtionen. Men om man — efter förebild av Rolf Zenker vid Handelshögskolan — gör ett diagram över olika länder, där vi på den ena axeln har nationalprodukt per person, och på den andra axeln den offentliga sektorns driftutgifter i procent av nationalpro-

dukten, så finner vi att ett fåtal länder ligger samlade efter en rät linje som lutar uppåt: ju större nationalinkomst per person, desto större andel utgör offentliga driftutgifterna av nationalprodukten.¹ Att Sverige ligger högst kan sägas bero på att vi har den högsta nationalinkomsten per capita (utom USA). Men flera andra länder ligger på ungefär samma "linje". Ur den synpunkten skulle man alltså kunna säga att Sverige, *åtminstone fram till 60-talets mitt*, inte har haft en större offentlig sektor än som motsvarar vår osedvanligt höga nationalprodukt (per capita). Däremot avviker Amerika från det allmänna mönstret, eftersom man där finansierar en stor del av vad vi kallar "offentlig konsumtion" inom den privata sektorn. Siffrorna för Norge och Holland ligger närmast de svenska.

Vi är alltså i Sverige inte riktigt så märkliga som vi tror när det gäller offentlig konsumtion, om vi tar hänsyn till dessa omständigheter. Det förefaller som om drivkrafterna till ökade offentliga utgifter har mycket att göra med nationalinkomstens nivå. Med andra ord: det tycks vara en hög "inkomstelasticitet" på offentliga tjänster, såsom sjukvård, skolor o.dyl. Om det skulle förhålla sig så, skall vi naturligtvis vara glada över en stor offentlig sektor, som då skulle återspegla att politikerna verkligen fångat in folks önskemål beträffande offentliga tjänster.

Utöver den höga inkomstelasticiteten för offentliga tjänster kan det naturligtvis finnas andra faktorer, som drivit fram den stora offentliga sektorn i Sverige, såsom konkurrensen mellan partierna om att öka offentliga utgifter. Men då ställs vi inför frågan varför dessa inte i stället konkurrerat om skattesänkningar, som de gjorde under den första delen av 50-talet. Varför har detta ansetts vara mindre populärt? Det måste finnas någon orsak. Det är naturligtvis möjligt att politikerna under de senaste årens kraftiga expansion av den offentliga sektorn missbedömt allmänhetens inställning. Att det politiska parti, socialdemokraterna, som under 50-talets slut och 60-talets början främst satsade på ökade offentliga utgifter hade

¹ Rolf Zenker, "Finanspolitikens rörelsefrihet", *Ekonomisk politik i förvandling*, EFI — Norstedts, Stockholm 1970, ss 39—59.

stora politiska framgångar under flera år är kanske inte ett helt säkert tecken på att allmänheten också *idag* är sympatiskt inställd till snabbt ökade offentliga utgifter, och härmed sammanhängande höjning av skattetrycket.

Det förefaller också som om Sverige under de allra senaste åren skenat i väg från andra länder när det gäller ökningstakten för den offentliga sektorn — utöver vad som kan förklaras med vår högre nationalinkomst per capita. Medan BNP per capita under det senaste decenniet ökat med 3,9 procent per år i Sverige har den offentliga konsumtionen ökat med 4,3 procent. För OECD-länderna i genomsnitt är motsvarande siffror 3,7 procent (för BNP) och 3,1 procent (för offentlig konsumtion).¹

Det finns en hel del problem med en så snabbt expanderande offentlig sektor. Här kommer tre sådana problem att nämnas. Det första är att det är svårt att finna goda metoder att på ett differentierat sätt ta reda på hur efterfrågekurvorna ser ut för offentliga tjänster, eftersom dessa inte säljs på marknaden. Hur detta problem skall lösas vet vi inte, annat än att ett system med avgifter på vissa delar av den offentliga konsumtionen skulle kunna skapa en ökad kontakt mellan efterfrågesidan och utbudssidan.

Det andra problemet är hur man skall skapa kostnadsmedvetande inom organisationer som inte säljer varor på marknaden i konkurrens med andra. När det gäller företag som arbetar på marknader antar man ju ofta att de är vinstmaximerande, eller i varje fall starkt vinstorienterade — och enligt min mening är detta en mycket god approximation till vad de sysslar med. Offentliga institutioner är uppenbarligen inte vinstmaximerande, och frågan är hur man enklast skall beskriva deras beteende. Jag tror att en viktig aspekt på deras beteende är att de är *input-maximerare*, dvs. att varje

¹ Enligt Rolf Zenkers studie skulle sambandet mellan å ena sidan nationalprodukt per capita och å andra sidan driftutgifter i procent av BNP (Y) vara *ungefär* den, att de offentliga utgifternas andel av BNP ökar med en procentenhet för 100 miljoners ökning av real BNP per capita (i det aktuella intervallet för Västeuropa). De senaste årens ökning av offentliga driftutgifter i Sverige överstiger den utveckling som anges av detta historiskt observerade samband för olika länder, som för övrigt skiljer sig en del från land till land.

offentlig myndighet och institution försöker komma över så mycket produktionsfaktorer som möjligt — arbetskraft, maskiner, lokaler, råvaror etc. Det är klart att input-maximering inte är en särskilt god utgångspunkt för en effektiv hushållning med resurser. Det är än så länge ett olöst problem hur man skall tvinga sådana institutioner till att hushålla med resurser och anpassa verksamheten till allmänhetens önskemål, när de inte tvingas till detta av konkurrens på en marknad.

En tredje typ av problem sammanhänger med det ökade skatte-tryck som följer med den offentliga sektorns snabba expansion. Det är lätt att ange var problemen ligger: (1) En ökad tendens till byteshushållning; specialister ger ”gratisservice” åt varandra. (2) Valet mellan fritid och konsumtion deformeras; fritiden blir allt ”billigare” i den meningen att inkomstbortfallet av att avstå från arbete faller. Det inkomsttillskott som individen får av ökade arbetsinsatser blir bara en bråkdel, kanske 20—40 procent av det bidrag som lämnas till nationalinkomsten genom den ökade arbetsinsatsen. (Med analysteknisk terminologi brukar man säga att den marginella substitutionskvoten mellan fritid och inkomst för *individen* endast blir en bråkdel av den marginella transformationskvoten mellan fritid och inkomst för *samhällsekonomin*.) Härmed uppstår lätt en drastisk avvikelse från en samhällsekonomiskt optimal avvägning mellan konsumtion och fritid. (3) Vi får en ökad tendens till gör-det-självarbete, som motverkar den tidigare trenden till att flytta ut produktionsaktivitet från hushållen. (4) Ett allvarigare problem är kanske att man kan få en motsatsställning mellan stat och individ. Om individen anser att han kommer i ett slags ”feodal” ställning gentemot statsmakten — dvs. att han tycker sig bli ”exploaterad” av staten genom att han i allt mindre utsträckning anser sig få behålla avkastningen av sitt eget arbete — kan kanske ett allvarligt psykologiskt-politiskt problem uppstå. Jag vet inte om detta är en faktisk tendens i dag, men det *kan* finnas ett problem här.

Den dystra sanningen är att vi inte känner till den kvantitativa betydelsen av något av allt detta. Det har ofta profeterats om — för att inte säga profiterats på — att den svenska ekonomin snart skall

drabbas av allvarliga problem på grund av skattetryckets höjd. Redan när skatterna var 20 procent av nationalinkomsten sa man ofta att nu är slutet nära. Nu är vi som nämnts uppe i 53 procent. Frågan är: var ligger den gräns för skattetryckets höjd eller ökningstakt där allvarliga effektivitetsförluster uppstår och där människorna anser att skattenivån inte står i en rimlig relation till vad man får ut av den offentliga sektorn? Det vet vi inte. Jag vill bara erkänna min totala oförmåga att bedöma problemet.

Detta var frågan om den offentliga sektorns expansion, som skapar en automatisk centraliseringstendens, eftersom den offentliga sektorn i regel är ganska centralistiskt uppbyggd. Detta gäller även i Sverige, om än inte i samma utsträckning som i vissa andra länder, såsom Frankrike.

(2) Ingripanden i allokeringens beslut i den privata sektorn

Nästa fråga var problemet om statliga interventioner i den privata sektorns allokeringens beslut. Både i den utländska och den svenska debatten tycks man ofta föreställa sig att Sverige gått i spetsen när det gäller statens inflytande över näringslivet. Jag kan inte se att detta är sant. Jag tror inte att det är korrekt att säga att statens inflytande i den privata sektorn är större i Sverige än i andra länder. Man kan peka på många länder, med ett i huvudsak privatägt näringsliv, där det förekommer mycket större statliga interventioner på företagsnivå, exempelvis Frankrike, där den offentliga administrationen under efterkrigstiden tycks ha spelat en större roll för produktions- och investeringsbeslut än i Sverige. Även i USA har det i vissa viktiga sektorer blivit ett slags "symbios" mellan storföretag och federala myndigheter — särskilt i olja, rymdindustrin och det mesta som vetter mot försvarsindustrin.

Finns det någon trend beträffande statens interventioner i den privata sektorns allokeringens beslut? Från andra världskriget ärvde vi en regleringsekonomi med importreglering, byggnadsreglering, prisreglering och i viss mån lönestopp. Under 50-talet avvecklades en stor del av detta. I stället byggde man upp mer generell ekonomisk politik — främst penning- och finanspolitik, småningom också

arbetsmarknadspolitik och lokaliseringpolitik. Vi vet att det under 60-talets lopp funnits en tendens hos dessa åtgärder att få en allt starkare selektiv prägel, särskilt under de allra senaste åren, bland annat genom differentiering av åtgärderna mellan regioner och branscher, och i viss mån också mellan företag. Det har därmed uppstått en tendens till ökad centralisering via selektivt utformade åtgärder. Då tänker jag framför allt på lokaliseringpolitiken, som i sin aktuella utformning är starkt selektiv, på investeringsfundsutsläppen, som blivit mer och mer selektiva, men också på exempelvis den selektiva byggskatten, där byggherrar fått dispens efter särskilt beslut av regeringen, vilket ju är praktiskt taget samma sak som ett system med byggnadstillstånd. Härtill kommer AMS subventionsverksamhet.

Nu skall man kanske vara en smula försiktig vid en bedömning av den framtida utvecklingen. Vad som hänt under de allra sista åren behöver inte nödvändigtvis vara en ny trend. Det *kan* vara ett exempel på "fluktuationer" i det ekonomisk-politiska livet. Ofta görs genom politiska beslut vissa förändringar i det ekonomiska systemet, därför att man är missnöjd med aktuella förhållanden. Men genom omläggningarna skapas nya problem, och man blir missnöjd med dem och kanske går tillbaka till något som mer liknar det gamla. Det finns med andra ord "countervailing forces" i systemet. Det är mycket svårt att säga vart det hela är på väg på längre sikt.

En möjlighet att något belysa frågan huruvida den senaste utvecklingen bör ses som en ny trend är att undersöka de bakomliggande drivkrafterna till den skisserade utvecklingen, karakteriserad av ökade statliga experiment med selektivt utformade styrningsinstrument. Jag vill nämna fem sådana drivkrafter.

Den första och kanske viktigaste är att ambitionerna i sysselsättningspolitiken ändrats, i den meningen att man inte längre nöjer sig med något slags "genomsnittligt" hög sysselsättning för landet som helhet, utan att man "disaggregerat sysselsättningsmålet" till att gälla regioner och till och med branscher. Genom att det i den politiska debatten krävts ökad *geografisk* decentralisering, drivs det fram en centralisering av *beslutsprocessen* via centralt beslutade

selektiva subventioner. Här finns, troligen, en av de starkaste drivkrafterna till centralisering i svensk ekonomi. Detta är kanske något paradoxalt: de partier som vill ha ett mera *geografiskt decentraliserat* näringsliv, driver fram en ökad *centralisering av beslutsprocessen*. Det är svårt att säga om denna drivkraft kan väntas öka eller minska i betydelse i framtiden. Avgörande för hur omfattande centralisering som drivs fram genom kraven på statlig regionpolitik är bland annat vilka metoder som används. Ingreppandena kan i princip begränsas till att bli selektiva ”på regional nivå”, snarare än på branschnivå eller företagsnivå. Man kan exempelvis ge lönesubventioner till områden med arbetslöshet i stället för att kräva att varje företag som önskar lokaliseringssöd skall lägga in en ansökan om tillstånd för produktion eller investeringar.

En andra drivkraft till centralisering sammanhänger med interdependensen mellan offentlig sektor och enskilda företag och det tidigare diskuterade behovet av *ex ante*-koordinering. I stor utsträckning kan emellertid detta klaras genom ett utbyggt informationssystem av ungefär den typ som finns i långtidsutredningarna — på både lokal och central nivå.

En tredje faktor som driver på i centralistisk riktning är miljöfrågan. Det är väl känt att en aktiv politik på detta område kräver ökade centrala insatser av myndigheterna. I vissa fall kan det bli fråga om ansöknings- och tillståndsförfarande, dvs. direkta regleringar, i andra fall en politik som utnyttjar prissystemet, exempelvis genom skatter, avgifter och subventioner som utformats i miljöpolitiskt syfte. Ju mer man lutar på generella regler och avgifter, desto mindre centralisering av beslutsfattande blir i regel nödvändigt i miljöpolitiken. När många företagsledare i dag motsätter sig miljöavgifter, undergräver de på sikt företagets autonomi gentemot statsmakten.

För det fjärde har vi frågan om vad som kanske kan kallas ideologins betydelse för utvecklingen, främst strömningar inom det parti som har regeringsmakten. Det är troligt att det bland vissa grupper inom socialdemokratien, särskilt i den yngre generationen, finns en strävan efter ökad centralism, i meningen ökade befogenheter för centralt placerade politiker och ämbetsmän. Men det finns andra

krafter i partiet som verkar i dämpande riktning. Det har väl för övrigt alltid varit så att unga människor inom socialdemokratien varit för mera centrala ingrepp i det ekonomiska livet. Ungdomarna tycks ha särskilt lätt för att identifiera radikalism med centralism. Det krävs ofta många års studier eller erfarenhet för att upptäcka de nackdelar som är förknippade med detaljreglerade och starkt centraliserade samhällen. Jag skall gärna erkänna att jag här delvis talar av egna erfarenheter, men jag tror att många ekonomer upplevt samma utvecklingsprocess. Kanske är också andra partier splittrade i fråga om valet mellan centralisering och decentralisering. Det är därför svårt att säga vart det ideologiska argumentet leder på lång sikt.

En femte drivkraft till ökad centralisering ligger i företagens eget beteende. En faktor är naturligtvis själva koncentrationstendensen inom vissa delar av produktions- och kreditväsendet. En annan faktor är emellertid att företagen ofta själva, för att slippa "störande konkurrens" vidtar eller föreslår åtgärder som lockar eller tvingar myndigheterna till ökade interventioner i det ekonomiska livet. Ett exempel har redan givits: företagets motstånd mot avgifter på miljöfarlig produktionsverksamhet lockar myndigheterna att i stället införa fysiska regleringar. Ett annat exempel är vissa företags önskemål om statliga subventioner. Man kan nämligen knappast tänka sig att staten skall vara villig subventionera individuella företag utan krav på att "gå in" i företagen och kräva redovisning och kontroll av hur medlen används. Det är troligen naivt att tro att det går att behålla ett decentraliserat näringsliv samtidigt som enskilda företag fritt får mjölka statskassan.

Ett annat exempel på att företagare själva förordar en ordning som i praktiken kan leda till ökad centralisering kan ges: företagarna har hittills i regel varit anhängare av fixa växelkurser. Men fixa växelkurser innebär att de olika länderna ständigt utsätts för betalningsbalanskriser och att regeringarna därför måste ingripa kanske inte bara med penning- och finanspolitik för att minska efterfrågan och investeringar utan också för att införa importregleringar och tullar och andra ingripanden i det ekonomiska livet. Fixa växelkurser i en värld med autonoma nationalstater är därför en faktor som

tvingar myndigheterna till ständiga ingripanden i det ekonomiska livet.

Ytterligare ett exempel är förekomsten av kartelliseringstenden- ser i näringslivet, exempelvis när byggföretag gör anbudskarteller, som kan leda raka spåret till statliga ingripanden.

Detta var några av drivkrafterna till ökade centrala ingripanden i allokeringsmekanismen i den privata sektorn under senare år. Vilka problem är denna utveckling förknippad med? Jag skulle vilja nämna fyra sådana problem.

(a) Det första problemet är att ju mer selektiva subventioner vi får, desto mer kommer *prissystemets informationsinnehåll att deformeras*. Ett decentraliserat system förutsätter, för att fungera effektivt, att priserna uttrycker knapphetsförhållanden och produktionskostnader. Selektiva subventioner gör ofta att priserna inte längre fyller denna funktion väl, och investeringsbesluten kommer då att famla i blindo, oavsett om de fattas av företag eller stat. Priserna har rollen som termometrar och termostater i det ekonomiska systemet; och blåser vi på en termometer så vet vi inte längre vad det är för temperatur!

(b) Detta betyder, för det andra, att det uppstår allokeringsförluster i systemet. På grund av deformationen av prissystemet kan vi inte längre vara säkra på att investeringar och produktion expanderar just på de områden där den samhällsekonomiska avkastningen är störst. Vi vet inte om dessa deformationer ännu är stora, men jag tror att de inte är helt obetydliga. Och de har troligen ökat under senare år. Ett typiskt exempel är investeringsfonderna. Vad finns det för skäl att plocka ut 15 procent av industriinvesteringarna, subventionera byggnadsinvesteringar inom den gruppen med upp till 30—40 procent och maskininvesteringarna kanske upp till 10—12 procent, medan inga subventioner ges för flertalet andra företag? Resultatet blir lätt att vi subventionerar fast oss i gamla företag som har nedplöjda vinstmedel i form av investeringsfonder — och därmed också i gamla branscher, såsom massa, papper, stål, fartyg, bilar. Hur går det med nya varor, nya produkter, nya företag? De

får svårt att konkurrera om produktionsfaktorerna om vi subventionerar de gamla branscherna och företagen. Investeringsfonderna får en selektivt konserverande effekt på samhällsekonomin. Det vore ur dessa synpunkter elegantare att ha ett system med en generell investeringsavgift i högkonjunkturer och en generell investeringssubvention i lågkonjunkturer, eller möjligen att använda variationer i de allmänna avskrivningssatserna för byggnader och maskiner, en metod som myndigheterna i viss mån vidtog 1971 genom de 20 procent extra investeringsavdragen för maskininvesteringar.

(c) Det tredje problemet är att den selektiva politiken, särskilt om den ingriper på företagsnivå, innebär framväxten av en ny koalition — inte mellan Centern och Socialdemokraterna, men mellan regering, ämbetsmän och storföretagare. Man får lätt vad som kanske kan kallas en "myglings ekonomi", där politiker, ämbetsmän och ledare för storföretag sitter och förhandlar om förmåner för individuella företag. Småföretagen får troligen svårt att hävda sig i denna miljö. Tusen småfabrikörer kan inte sitta och förhandla med regeringen om individuella subventioner, utan det blir de stora företagen som i första hand kommer i fråga. Om man tror att små och medelstora företag är väsentliga för dynamiken i ett samhälle på sikt, så är detta en problematisk utveckling. De synpunkter jag tidigare anförde om dessa företags betydelse för innovationsprocessen stöder argumenten mot en selektivt inriktad, merkantilistisk politik.

(d) Ett fjärde problem är att statens roll som "skiljedomare" i systemet kan äventyras när politiker och statens egna ämbetsmän blir medansvariga för beslut i individuella, etablerade företag. Man får svårt att vara opartisk mellan gamla och nya företag, mellan svenska och utländska osv. Risken för "vänskapskorruption" blir också överhängande.

(3) Ingrepp i inkomstbildningen

Detta var frågan om interventioner i resursallokeringen i den privata sektorn. Nästa problem är interventioner i inkomstfördel-

ningen. I princip är inkomstfördelningspolitik fullt förenlig med ett decentraliserat marknadssystem — till en viss punkt. Frågan är bara var den punkten ligger. Problemet påminner i hög grad om de frågeställningar som tidigare antyddes när det gäller skatteproblemet. Vad som där främst blir strategiskt, ur här diskuterade synpunkter, är enligt min mening förmögenhetsbildningen, eftersom ett decentraliserat samhälle knappast kan existera utan en decentraliserad kapitalförvaltning.

Ur denna synpunkt är frågan om kapitalförvaltningen i Sverige strategisk. Redan den ökade tendensen till koncentration inom den privata delen av kreditutbudet är här ett problem. Troligen kan centraliseringstendenserna här kraftigt motverkas om sparbanksväsendet i snabb takt utvecklas till en effektiv konkurrent till affärsbankerna. Tillkomsten av Investeringsbanken och den nya inriktningen av Postbankens verksamhet kan också garantera att antalet alternativ för företag och hushåll inte beskärs i så hög grad.

En särskilt viktig fråga är naturligtvis den framtida utvecklingen av AP-fondernas verksamhet. Antag exempelvis att AP-fonderna i ökad utsträckning sätts in som riskkapital för investeringar i näringslivet. Avgörande blir då om man väljer en centralistisk lösning, eller om man slussar ut medlen via många decentraliserade institut.

En annan viktig fråga är om och hur löntagarna skall vara med i kapitalbildning och kapitalägande. Här får vi återigen ställa frågan om vi vill ha en centralistisk lösning genom en stor gemensam löntagarfond, några separata branschfonder, eller om man eventuellt väljer en mer individualistisk lösning genom att de enskilda individerna själva på individuell basis får vara med och delta i förmögenhetsackumuleringen. I det första fallet kan vi få ett mycket centralistiskt system för kapitalförvaltning. Även om man väljer ett system med branschfonder, och dessa får en dominerande plats på kapitalmarknaden, så kan detta få en starkt centralistisk effekt inom branscherna. Stora branschfonder leder nämligen mycket lätt till en kartellisering av näringslivet, eftersom varje branschfond måste bedöma hur kapitalet skall fördelas på olika företag i branschen.

(4) Centralisering inom den offentliga sektorn

Min nästa fråga gäller centraliseringen inom den offentliga sektorn. Vi har en tendens till centralisering både genom kommunsammanslagning och genom ökad statlig kontroll av kommunerna. Det är troligen "djupt" liggande faktorer bakom denna utveckling, både tekniska stordriftsfördelar och jämlikhetssträvanden: att folk skall få ungefär samma offentliga service oavsett var de bor.

Mindre uppmärksammat är kanske att det också finns vissa drivkrafter för en centralisering *ovanför* nationalstatens nivå. Det finns, tror jag, främst fyra faktorer.

Den första är liberaliseringen av handel och kapitalrörelser. Vid fasta växelkurser skapar detta ett behov av en koordinering av den ekonomiska politiken. Valet står här mellan två ytterlighetsalternativ. Det ena är att eftersträva stor autonomi för de enskilda länderna, men då fordras det ganska flexibla (men inte nödvändigtvis "flytande") växelkurser, eftersom inflationstakten blir olika i skilda länder. Det andra ytterlighetsalternativet är att ha helt fixa växelkurser, men då måste man gå in för en ganska betydande koordinering av de olika ländernas stabiliseringspolitik, så att kostnadsutvecklingen i olika länder inte avviker alltför mycket från varandra. Både politiker och företagare vill uppenbarligen ofta både ha kvar kakan och äta upp den: man vill ha både fixa växelkurser och nationell autonomi, vilket är en mycket svår kombination.

För det andra: konvertibiliteten 1958, och framväxten av en gemensam internationell kredit- och kapitalmarknad, har gjort nationell penningpolitik allt svårare. Där har vi ytterligare en drivkraft till ökad internationell koordinering, nämligen av penning- och valutapolitiken, som eventuellt kan leda till en centralisering *ovanför* nationalstatens nivå.

För det tredje: internationalisering av företagandet, som troligen kommer att framtvunga internationella överenskommelser, och därmed viss politisk koordinering och kanske också centralisering, exempelvis om lagregler och beskattning, men kanske också indirekta skatter.

För det fjärde: miljöproblemet, som uppenbarligen inte på långt

när kan lösas på nationalstatens nivå.

En viktig fråga är vad dessa tendenser och reflexioner har för relevans för de aktuella integrationsfrågorna. Argumenten stöder onekligen kraven på ”övernationellt” samarbete. Däremot är de inte nödvändigtvis något argument för EEC, därför att många av dessa problem *i princip* skulle behöva lösas på en högre nivå än EEC. När det gäller politik beträffande kapitalrörelser behöver uppenbarligen också USA och Japan vara med. Samma sak gäller för politiska åtgärder med sikte på att lösa problem i samband med internationaliseringen av företagandet. Och miljöstörningar i Östeuropa är nästan lika viktiga som i Västeuropa — för Sveriges del. I praktiken är det emellertid troligt att EEC blir en betydelsefull organisation för koordinering och förhandlingar i flera av dessa frågor.

(5) Centraliseringstendenser inom den privata sektorn

Inledningsvis sades att Sverige är ett utpräglat exempel på en decentraliserad marknadsekonomi, i den meningen att företagen har en betydande autonomi gentemot statsmakten när det gäller beslut om produktion, investeringar och priser. Det är emellertid också av intresse att studera graden av decentralisering *inom* den privata sektorn — främst i två avseenden: företagsstruktur och ägarförhållanden.

Liksom i flera andra högindustrialiserade småländer är företagsstrukturen starkt koncentrerad i Sverige, i den meningen att några få företag (i *absoluta* tal) i varje bransch inte sällan svarar för huvuddelen av sysselsättning och produktion i branschen ifråga — i många fall fem à tio företag.¹ Med detta sätt att mäta koncentra-

¹ Antalet företag med mer än 500 anställda uppgick år 1964 (enligt Koncentrationsutredningen) till 444. Trots att de endast utgjorde 4 promille av antalet företag i landet, svarade de för cirka 40 procent av den totala sysselsättningen. Av de 444 storföretagen var 293 privata, och dessa svarade för 27 procent av sysselsättningen i landet. De 200 företag bland de privata som var industriföretag svarade (år 1963) för 49 procent av sysselsättningen och 52 procent av bruttofördlingsvärdet inom industrin.

tionsgraden framstår företagsstrukturen i Sverige, liksom i flera andra små länder, såsom Holland, som mera koncentrerad än i större länder, såsom USA, England och Västtyskland. Saken kommer emellertid i en annan dager om vi i stället studerar hur stor del av sysselsättning och produktion som olika relativa *andelar* av det totala antalet företag, rangordnade efter storlek, svarar för — exempelvis hur stor procent av produktionen i en viss bransch som procenten största företag, eller eventuellt de tio procent största företagen, svarar för i olika branscher. Då framstår företagsstrukturen i Sverige som ungefär densamma som den som råder i andra länder, inklusive de största staterna.

Koncentrationen av företagsstrukturen — i meningen att ett litet *antal* företag i flera branscher svarar för huvuddelen av sysselsättning och produktion i branscherna ifråga — är en naturlig följd av att också ett litet land, såsom Sverige, utnyttjar stordriftens fördelar. Men eftersom de svenska industriföretagen arbetar på en internationell marknad är det tveksamt vad uppgifter om nationella marknadsandelar egentligen säger. När liknande uppgifter används vid analys av förhållanden i USA är avsikten i regel att belysa företagens marknadskontroll. För en öppen ekonomi som den svenska, med en starkt exportinriktad industrisektor, är det tveksamt om uppgifter av detta slag kan fylla någon sådan funktion. Företagens marknadsandel på de marknader *där de arbetar*, dvs. i realiteten ofta världsmarknaden, skulle i många fall vara av större intresse. I så fall framstår svenska företag i själva verket som mycket små, med en starkt begränsad marknadskontroll.¹

När det gäller ägarstrukturen är det däremot mera befogat att tala om koncentration och centralisering inom den privata sektorn i Sverige. Uppskattningsvis 15 procent av hushållen äger aktier, jämfört med cirka 45 procent i USA. Enligt en studie av Koncentrationsutredningen av 15 börsnoterade företag ägdes 25 procent av aktiekapitalet i företagen (i genomsnitt) av en promille av aktie-

¹ Sveriges, när det gäller produktionsvärdet, största företag, SKF, som har världsmarknaden som sin marknad, har ett bruttoförelägningsvärde på cirka tre procent av världens största företags, General Motors.

ägarna — och hälften ägdes av en procent av aktieägarna. Mycket tyder på att aktieägandet är mer koncentrerat i Sverige än i exempelvis USA och England. Det är tveksamt om det överhuvudtaget finns något land i världen med en mer omfattande ägarkoncentration än Sverige. Det finns, så vitt jag vet, inte heller några klara tecken på att förhållandena skulle ha tenderat att förändras på sista tiden i riktning mot en större utspridning av aktieinnehaven i Sverige. Eftersom vidare antalet små familjeföretag tenderat att minska starkt i antal under senare år, kan man troligen tala om en tendens till ökad ägarkoncentration i den privata sektorn av svensk samhällsekonomi.

Centralisering kontra decentralisering i svensk blandekonomi — en sammanfattning

Med stor sannolikhet föreligger en ökad centraliseringstendens både inom den offentliga och den privata sektorn i Sverige. Kanske kan man också tala om en trend mot ökad selektivitet, och därmed sammanhängande centralism, i den offentliga politiken gentemot den privata sektorn — framdriven bland annat av sysselsättnings-skäl, regionpolitik, miljöproblem och svårigheterna att klara inflationen. Dessutom finns det säkerligen en tendens till ökad internationalisering av näringslivet, och därmed sammanhängande behov av att lägga vissa ekonomisk-politiska beslut ovanför nationalstatens nivå — också detta en viss tendens till centralisering i den samhällsekonomiska beslutsprocessen.

Vi tycks också gå mot en förändrad kapitalförvaltning i landet — ett ökat inslag både av offentlig (eller kollektiv) kapitalbildning och av vad som kanske kan kallas ”privat fondkapitalism”, här liksom i USA (där olika fonder innehar cirka 40 procent av aktiekapitalet).

Idag svarar offentligt och kollektivt sparande, inklusive AP-sparandet, för åtminstone hälften av det totala sparandet i Sverige. Sedan 50-talets början har andelen växt från cirka 30 procent. Även inom den privata sektorn föreligger en tendens till ökad institutionalisering av kapitalbildningen. Juridiska personer — inklusive

både produktionsföretag och finansiella institutioner — svarade vid 60-talets mitt (enligt Koncentrationsutredningen) för 46 procent av aktieinnehaven i landet. Det är inte ovanligt att 20 à 30 procent av aktievärdet i svenska företag ligger hos institutionella finansiella placerare, såsom investmentbolag, försäkringsbolag och aktiefonder. Flera skäl talar för att fonder av detta slag kommer att ytterligare stärka sin ställning på aktiemarknaden; fallande hushållssparande och kraven på friare placeringsregler för kapitalmarknadsinstitut och försäkringsföretag är ett par skäl.

En annan potentiellt viktig faktor beträffande kapitalförvaltningen i landet är naturligtvis tillväxten av AP-fonderna. Redan nu (1971) svarar de för cirka 30 procent av det finansiella sparandet i Sverige. Andelen kommer under 70-talets lopp att öka, kanske till 40 procent. Detta innebär en dramatisk omsvängning i kapitalförvaltningen i Sverige. En av de stora politiska frågorna blir hur denna stora kollektiva kapitalförvaltning skall skötas. En möjlighet är att liksom hittills i hög grad placera medlen i diverse obligationer, kommunlån och bostadsbyggande, så att den ”öppna” marknaden reserveras för övriga placerare. En annan möjlighet är att slussa ut pengarna till ”näringslivet” via en decentralistisk organisation, som portionerar ut kapital till företag via ett stort antal fristående kreditinstitut. I båda fallen skulle en någorlunda decentraliserad förvaltning av näringslivets kapitalförvaltning kunna bibehållas. Om man eftersträvar en ännu mera decentralistisk kapitalförvaltning i landet kan stat och arbetsmarknadsorganisationer naturligtvis dessutom stimulera fram ett ökat aktiesparande bland löntagarhushållen. Utländska experiment visar flera exempel på sådana modeller.

Om man däremot väljer en starkt centralistisk organisation av utbudet från AP-fonder och annat kollektivt sparande, kan *marknaden* för kapital eventuellt komma att praktiskt taget försvinna; man kan inte ha en effektivt fungerande ”marknad” om den domineras av en eller ett par institutioner.

I decentraliserande riktning verkar däremot troligen kraven på medinflytande för de anställda i företagen. För det ekonomiska systemets framtid är det därvid fundamentalt om detta ökade infly-

tande skall gälla för de anställda ”på företagsnivå” eller om inflytandet skall ske via representanter från centrala organisationer eller stat. I sistnämnda fall uppkommer naturligtvis en helt annan centraliseringsgrad; det blir förtroendemän och funktionärer i organisationer och/eller stat som får ett direkt inflytande i de enskilda företagen, snarare än de anställda i dessa företag.

Dessa tendenser är, tror jag, ”trender”: den offentliga sektorns expansion, koncentrationen av företagsstrukturen inom den privata sektorn, den förändrade kapitalförvaltningen, internationaliseringen, och kraven på medinflytande — kanske också selektiviteten i politiken. Hur vi löser dessa problem avgör i hög grad den svenska blandekonomin framtid. Strategisk är troligen frågan om den ökade andelen av offentligt och kollektivt sparande kan förenas med ett decentraliserat ekonomiskt system.

Jag kan inte se annat än att alla dessa problem *i princip* går att lösa inom ramen för ett ganska decentraliserat system. Men tendenserna kan givetvis *i praktiken* mycket väl leda till en ökad centralisering. Det är en sak som vi själva bestämmer. Det avgörande är hur ”vi”, eller rättare sagt politikerna, i varje enskilt fall väljer att handla.

Företagens ramar — Hur går det med handlingsfriheten?

Av GÖRAN ALBINSSON

När utländska socialister träffar ledande svenska socialdemokrater är den stående frågan: ”Varför är statens andel av näringslivet så låg i Sverige? Ni har suttit i regeringsställning i nära 40 år utan att genomföra några nämnvärda socialiseringar. Vad skulle t.ex. inte en engelsk eller fransk arbetarregering hunnit med på den tiden?” — Enligt uppgift lär det svenska standardsvaret lyda: ”Det spelar väl ingen roll vem som äger kon; det väsentliga är vem som mjölkar den”.

Den klassiska definitionen på socialism är statlig äganderätt till produktionsmedlen. Ett väsentligt inslag i den svenska socialiseringsdebatten är att ägandet inte behandlas som ett odelbart begrepp. Ägandet är istället ett sammanfattningsbegrepp för ett antal funktioner. Dessa funktioner kan sedan utövas av privatpersoner eller offentliga organ.

Det brukar sägas att den svenska traditionen har varit att socialisera genom att staten tar hand om funktion efter funktion. Man skulle kunna tala om kronärtskockemetoden. Ett par konkreta föremål för långtgående funktionssocialisering — eller som det heter på juristspråk: inskränkningar i förfoganderätten utan att äganderätten avstås — utgör markägandet och fastighetsägandet. Hur har inte dessa begrepp urholkats under senare decennier!

Principen kan enkelt illustreras med monarkin. Under ett sekel har kungamakten successivt inskränkts. Kungens funktioner har övertagits av andra statsorgan. Det senaste förslaget är att kungens funktioner i samband med regeringsbildning skall övertas av riksdagens talman. Detta har skett utan någon upprivande konflikt om

republikkravet. Formellt är Sverige fortfarande en monarki.

Mot denna allmänna bakgrund kan man ställa frågan om innebörden av att 95 procent av industrin är privatägd. Döljer siffror av denna typ en pågående funktionssocialisering? Är företagsledarna och kapitalisterna på väg att dela kungens öde? Berövas de sina funktioner utan formella socialiseringsbeslut, utan att några ersättningar betalas?

Jag är väl medveten om att dylika frågor kan synas vulgära och därtill en smula provocativa. Syftet med dem är inte bara att söka ge en dramatisk inledning till en tråkig uppsats om lagar och förordningar. Jag refererar dem därför att de speglar utbredda stämningar inom näringslivet. Det är en allmän uppfattning att företagets frihet att förfoga över sina resurser är föremål för allt snabbare inskränkning.

En vanlig metafor är att säga, att företagen har handlingsfrihet inom givna ramar. Det av Bertil Ohlin lanserade uttrycket ramhushållning återfinns t.o.m. i Svensk Uppslagsbok.

I vidaste mening består företagets ramar av allt som begränsar deras handlingsfrihet, dvs. lagar, avtal, etiska koder, allmänna opinioner etc. Vanligen brukar man emellertid främst avse de statliga reglerna. De behöver dock inte vara formellt obligatoriska utan kan ha formen av ett hot om lag. Det har också förekommit fall då staten krävt hänsyn till inte bara lagens bokstav utan även vad någon myndighet ansett vara dess anda.

Det har varit nödvändigt för mig att göra vissa begränsningar. Jag kommer i det följande att tala om enbart de statliga regler som *direkt* och avsiktligt är riktade mot företagen. Därmed är inte sagt att dessa alltid är de viktigaste. Den personliga inkomstbeskattningen med dess höga genomsnittliga och marginella skattesatser är t.ex. av utomordentlig betydelse för exportföretagens handlingsfrihet. Jag har vidare i huvudsak begränsat mig till administrativa regler. Det gäller alltså köplagen, marknadsföringslagen, varumärkeslagen, byggnadslagar, säkerhetsbestämmelser osv. Detta innebär bl.a. att skatte- och penningpolitiken faller utanför.

Ett markant inslag i efterkrigsutvecklingen har varit kommunernas växande betydelse. Även de ramar kommunerna bestämmer

för företagen lämnar jag åsido. Vissa sporadiska referenser kommer dock att göras.

Förberedelserna till denna uppsats har bestått av följande moment:¹

- 1) Uppgifter har sammanställts över de förändringar som sedan 1967 skett i statens ramar för företagen.
- 2) Med dessa förteckningar som utgångspunkt har ett antal personer inom näringslivets organisationer intervjuats. Frågorna gällde bl.a. de olika reglernas tillkomsthistorier och effekter.
- 3) På grundval av den sålunda erhållna informationen har ett antal "hypoteser" formulerats.

I medvetande om att nämnda hypoteser i stor utsträckning härletts från partsuttalanden underställdes de några centralt placerade ämbetsmän och fackföreningsfunktionärer. Det visade sig därvid icke oväntat att dessa delvis upplever tillvaron något annorlunda än företagens representanter.

Syftet med denna redogörelse är inte att söka ge sken av att jag redovisar slutsatser från en ambitiös studie. Min enkla ambition har varit att höja halten på min uppsats från "enkelt" tyckande till "kvalificerat" tyckande.

Några hypoteser om ökad introduktion av lagar och bestämmelser som berör företagen

Den första hypotesen säger, att det under senare år skett en ökad introduktion av lagar och bestämmelser, som berör företagen. — Att statistiskt belägga hypotesen är ogörligt. Det går inte att räkna

¹ Inom SNS har civilekonom Dag Alexandersson svarat för faktainsamlingen. Han har inventerat och redovisat det tryckta källmaterialet. I fråga om intervjuerna har han såväl planerat och utfört dem som sammanställt resultaten. Alexandersson har dock inget ansvar för det bruk jag i denna uppsats gör av hans material.

paragrafer. Hur skall en paragraf i marknadsföringslagen vägas mot en paragraf i mönsterskyddslagen? Trots detta instämde praktiskt taget alla våra respondenter i antagandet.

Det är klart att hypotesen inte gäller trenden, utan de cykliska rörelserna kring denna. På lång sikt ökar mängden statliga bestämmelser. Nu är det emellertid en spridd uppfattning att *ökningstakten* vuxit under senare år. Det är inte bara företagens folk som hävdar detta. Regeringspartiets företrädare prisar gärna allt som utträttats ifråga om näringspolitik, lokaliseringspolitik, konsumentpolitik osv. Den lovsången blir lätt en katalogaria över nya företagsramar.

En av våra kontakter framhöll, att nya ramar inte a priori får antas begränsa företagets handlingsfrihet. Vissa företag får *stöd* och *ökad* handlingsfrihet genom sådant som investeringsfonder och lokaliseringspolitik. Vederbörande lanserade vidare tanken att de nya ramarna i många fall skapar nya handlingsparametrar för företagen. Denna formulering torde dock andra anse vara en elegant eufemism för att selektiva bestämmelser ökar företagets möjligheter att mygla. Jag återkommer härtill.

Statens ambitionsnivå stiger samtidigt som pengarna tryter

Det är som sagt en klar tendens att mängden lagar och förordningar långsiktigt växer. Den allmänna orsaken är att ändrade förutsättningar kräver nya regler. Det rör sig om faktorer som politikerna endast i obetydlig grad kan påverka. Den tekniska utvecklingen ger upphov till bestämmelser om säkerhet och miljöskydd. Bilismens expansion reser krav på nya trafikregler. Den fortgående invandringen kräver insatser ifråga om språkundervisning. Uppräkningen kan göras mycket lång. — I övrigt gäller att de drivkrafter, som ligger bakom den offentliga sektorns expansion, även verkar ifråga om företagsramarna.

De statliga åtgärderna är i princip medel för att nå olika mål. När målen förändras måste medlen anpassas. Sedan lång tid har den statliga ambitionsnivån successivt stigit. Ett exempel: För 25

år sedan var det radikalt att plädera för en fullsysselsättningspolitik, som inte accepterade högre arbetslöshet än tre procent. Idag är det reaktionärt att sätta toleransgränsen till en procents arbetslöshet.

I vissa fall har ambitionsnivån stigit så mycket att det är berättigat att tala om *nya mål*. Hänsyn till miljö, glesbygd, fattiga länder osv. har alltid tagits i politiken. Dessa hänsyn har dock först på senare år fått status av medvetna och högt prioriterade mål. Några exempel på aktuella mål:

- större jämlikhet
- mindre miljöförstöring
- bättre regional balans i sysselsättning och tillväxt
- växande u-landshjälp

Det är värt att observera, att dessa mål är förhållandevis oprecisa. De gamla målen — sysselsättning, tillväxt och betalningsbalans — kan mätas i procent och miljoner kronor. När det gäller att säga hur långt man skall gå ifråga om jämlikhet och regional balans finns inga gränser. Allt blir tyckande.

Stundom har ambitionerna drivits in absurdum. Sålunda har lokaliseringpolitiken givits en utformning, som gjort nästan hela riket till stödområde.

Det är givet att de allt större målambitionerna måste leda till flera och mer omfattande medel i form av bl.a. företagsramar.

Frågan är nu vad som hänt de senaste åren ifråga om ramaktivitetens drivkrafter. På grundval av de intervjuer SNS gjort tror jag, att två saker är viktiga. För det *första* är politikerna delvis agenter för olika intressen. Otvivelaktigt har det skett väsentliga attitydförändringar inom väljarkåren, som politikerna dragit konsekvenserna av. Det bör inte heller fördöljas att företagens eget agerande — ofta via organisationerna — medverkat till en ansvällning av lagar och regler. Miljöområdet är härvidlag ett aktuellt exempel. För det *andra* har det statsfinansiella läget förändrats. Det finns inte längre ekonomiskt utrymme för kostnadskrävande reformer. Politisk aktivitet med hjälp av olika slags lagstiftning ter sig billigare. Kostnaderna tar formen av sänkt produktionseffektivitet.

De bärs i första hand av företagen och framträder endast på lång sikt för allmänheten. Tar sedan konsumentpolitiken formen av en reklamskatt, kan ju statsfinanserna förbättras på kuppen.

Regeringen har som sagt ett behov av att även i ett pressat ekonomiskt läge visa aktivitet och ta initiativ. Varje politikers primära uppgift är som bekant att söka bli återvald. Detta har gjort förändringar av företagens rammar till något av ett *självändamål*. Följden har också blivit en satsning på publikknipande åtgärder.

Ett enkelt sätt att snabbt stifta nya lagar, är att kodifiera existerande praxis och sedvaneregler. Enligt vissa av våra sagesmän har statsmakterna under senare tid i ökad utsträckning gått den vägen. Inom näringslivet finns en stor mängd "rules of conduct" i form av etiska koder och överenskommelser med olika parter. Åtskilliga av dessa "rules of conduct" har nyligen blivit, eller är på väg att bli, lagar: grundregler för god reklam, undervisning av invandrare, särregler för äldre arbetskraft osv.

Ramförändringarna sker allt ryckigare och verkar ofta vara improvisationer, stundom rena hugskotten

Det tycks vara en vanlig uppfattning inom näringslivskretsar att tillkomstsättet för företagsramarna ändrat karaktär. Statliga åtgärder kommer överhuvud plötsligare och verkar mindre genomtänkta. För hypotesen talar det sätt varpå investeringsbanken, den 25-procentiga byggskatten och annonsskatten infördes.

Vad som enligt svensk tradition borde ha förberetts genom parlamentariskt förankrade offentliga utredningar har istället ofta producerats av departementsgrupper och expertutredningar. Det är statistiskt belagt, att antalet parlamentariska utredningar blir allt färre. Av utredningsledamöterna är numera nära två tredjedelar statstjänstemän. Intresseorganisationernas representation har krympt.

Industriförbundet skrev för ett år sedan till statsministern om utredningsväsendets förfall. Eller som det hette i ingressen: Förbundet vill härmed fästa uppmärksamheten på vissa förhållanden och tendenser inom den offentliga utredningsverksamheten, som

kunnat iakttas på senare tid och som är ägnade att inge allvarliga betänkligheter. Till det som påtalades hörde bl.a.

- allt snävare formulerade utredningsdirektiv
- ökad politisk styrning under utredningsarbetets gång
- alltför korta remisstider och i vissa fall inga remisstider alls
- inskränkt lagrådsgranskning

Näringslivets farhågor delas endast i begränsad utsträckning av de tjänstemän från departement och fackföreningsrörelse SNS kontaktat. Detta ligger delvis i sakens natur. Byråkraterna tillhör de kategorier som fått ökat inflytande. Och ingen människa ser något oroande i att just han eller hon fått mer att säga till om.

Dessa respondenter menade, att det rörde sig om en effektivitetsbestämd process. De allt snabbare förändringarna i samhället kräver allt snabbare statliga reaktioner. Intrycket av att ”utspelen” är många är ögonskenligt. Eftersom åtgärder i mindre utsträckning förbereds utanför kanslihuset är också de som berörs av dem mindre förberedda. Detta behöver inte innebära att förberedelserna i någon mening är sämre.

Mindre inflytande för traditionella intressegrupper och mer för departementstjänstemän och opinionsbildare

Det sätt varpå nya företagsramar kommer till har bidragit till mindre inflytande för traditionella intressegrupper. Detta har inte bara drabbat näringslivets organisationer utan även fackförbunden, folkrörelserna etc. De som fått ökat inflytande är departementstjänstemän och olika opinionsbildare. Det är därvid att märka, *dels* att allt fler departementstjänstemän framträder som partigångare, *dels* att allt fler partigångare blir departementstjänstemän.

Utmärkande för dagens situation är att politiseringen tagit formen av en väckelserörelse bland dem som älskar att kalla sig själva kulturarbetare fast termerna kulturföretagare och kulturtjänsteman i allmänhet är korrektare benämningar. Politik har blivit en i dubbel mening *röd* tråd i de flesta kulturyttringar.

Politiserande författare, forskare och studenter har det alltid

funnits. Dock aldrig så många som nu. Regissörer, konstkritiker, museiintendenter, filmproducenter och barnboksförfattare är några exempel på väckta grupper.

De kategorier som här åsyftas framstår i högre eller lägre grad som opinionsbildare. Ofta till lika stor förtret för LO som för SAF. De har inget större *reguljärt* inflytande på utformningen av ramarna för företagen.

Det är dock uppenbart att regeringen har en viss svaghet för opinionsbildare. Man får stundom ett intryck av att t.ex. konsumentpolitiken mer syftar att tillfredsställa Lillemor Erlander och Sven Lindqvist än konsumenterna. Konsumentutredningen var länge en lekplats för akademiska samhällsreformatorer.

Opinionsbildarnas största inflytande är indirekt genom att de bidrar till den allmänna radikaleringen. Det är en klar tendens, att regeringen numera gentemot företagen driver en mer ideologiskt betonad politik. Kompromissviljan är mindre.

Mer av styrning och förhandlingar med (stor)företagen

Den punkt där enigheten är mest påtaglig mellan de olika bedömare SNS kontaktat utgör tesen att företagens rammar görs alltmer marknadsstyrande, alltmer selektiva.

Den ekonomiska politiken har under efterkrigstiden präglats av åtgärder, som syftat att göra marknaderna mindre imperfekta. Konkurrenshinder har undanröjts, regleringar har avskaffats och arbetskraften har gjorts rörligare. Givetvis har det även förekommit marknadsstyrande ingrepp. Jordbruks- och bostadssektorerna är genomreglerade. Den dominerande tendensen har dock varit att om möjligt bruka generella metoder.

Under senare år har som sagt de selektiva åtgärderna blivit allt vanligare. Ett intressant exempel är investeringsfonderna. De introducerades som ett generellt stabiliseringspolitiskt instrument. Inslaget av selektivitet har successivt ökat, genom att tillståndsgivningen alltmer präglats av individuella hänsyn. Den används numera för att påverka inte bara investeringstidpunkt utan även bransch, geografisk lokalisering och typ av kapitalföremål.

Även lokaliseringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken används alltmer selektivt. Den svenska miljöpolitiken har fått en starkt selektiv uppläggning. Affärsbankerna har fått agera statsombud. — Att de selektiva ingreppen blir vanligare hänger delvis samman med den ökade ambitionsnivån. Tidigare var stabiliseringspolitiken inriktad på att utjämna de stora cykliska svängningarna. Då låg det nära till hands att bruka rejäla generella åtgärder. Dagens ambition är att skapa sysselsättning åt äldre, åt invalider, åt norrlänningar osv. Detta leder till punktinsatser av olika slag.

Assar Lindbeck har i olika sammanhang värtaligt pekat på de problem som följer med en selektivt inriktad politik. Politiker och ämbetsmän tar på sig uppgifter som de saknar kvalifikationer för, dvs. att sköta företag. Företagen kommer så småningom att upptäcka, att det kan löna sig bättre att utverka speciella förmåner från myndigheterna än att genom ökad effektivitet hävda sig i konkurrensen. Marknadsekonomin riskerar att utvecklas till en myglingsekonomi.

Det är en vanlig uppfattning, att den selektiva politiken gynnar storföretagen. Dessa har egna byråkratier som kan etablera goda kontakter med statsförvaltningen. Relationerna får alltmer karaktären av förhandlingar. Den stora massan av små och medelstora företag kan inte hålla en motsvarande personlig kontakt med den centrala byråkratin.

En annan grupp som kan dra särskild fördel av den selektiva politiken är folkrörelsernas företag. Jag avser då Konsum, Folk-sam, Reso, BPA, bondekooperationen osv. Dessa företag har regelbundet mycket intima relationer till viktiga politiska instanser. Man kan ställa sig frågan om Esso eller Shell skulle ha fått OK för Brofjordsprojektet? Sedan ligger det i sakens natur att staten gärna gynnar sina egna företag.

Sina osmakligaste uttryck får myglingen, när den sker på det kommunala planet. De kommunala tjänstemännen, och då särskilt de i dessa sammanhang aktuella kommunalråden, besväras inte av några rörelsehindrande ämbetsmannatraditioner. Som andra feodalherrar delar de ut förläningar i form av butikslägen och industri-tomter. Personliga kontakter blir lättare att etablera och spelrum-

met för godtycke större.

En annan konsekvens av selektiva ingrepp är att de kan få karaktären av "lex in casu". Denna term betecknar som känt en för visst enskilt fall tillkommen lag. Ur principiell rättssäkerhetssynpunkt anses en dylik lag förkastlig. I svensk företagshistoria har förekommit "lex Kreuger", "lex Boliden" och "lex Bogesund".

En nyligen tillkommen selektiv åtgärd, som de facto utgör "lex in casu", är annons(reklam)skatten. Den inte bara drabbar utan torde vara direkt riktad mot Dagens Nyheter samt Åhlén och Åkerlunds veckotidningar. Den rätta benämningen är "lex Bonnier".

En myndighet bedöms efter hur den verkställer sina speciella mål. Om veterinärstyrelsen har till uppgift att hindra att vi importerar mul- och klövsjuka via konserver, fastställer den sina krav utan ekonomiska hänsyn. På motsvarande sätt agerar Socialstyrelsen, Folkhälsan, Arbetarskyddsstyrelsen för att inte tala om Trafiksäkerhetsverket. Det frågas aldrig om konsumenterna skulle vara villiga att ta en viss risk, mot att de fick varan eller tjänsten ifråga till billigare pris.

I ekonomisk jargong kan utvecklingen beskrivas som en ökad tendens till suboptimering. En viktig drivkraft är att ämbetsverken som andra organisationer har en stark självbevarelsedrift. Stor roll spelar de växande misstankarna att många kemiska preparat kan ha långsiktiga skadeeffekter. Cyklamot- och hormoslyrfallen visar hur lätt hysteri uppstår. I rättvisans namn bör också sägas att myndigheternas agerande delvis återspeglar en ökande riskaversion hos allmänheten. Som exempel kan nämnas tendensen att folk försäkrar sig på områden med allt mindre risker.

I detta sammanhang kan nämnas en växande benägenhet att lagstifta om småsaker. Särskilt på konsumentområdet är detta påtagligt. Det är frapperande hur låga tankar lagstiftarna har om folks förmåga att uppträda som vettiga konsumenter. Kontrasten är bjärt mot t.ex. tilltron till artonåringars politiska omdöme. Harmlösa marknadsföringsåtgärder förbjuds. Konsumentområdet är överhuvud föremål för en hektisk lagstiftningsaktivitet. Med hänsyn härtill kan det vara berättigat att dröja en stund vid konsumentpolitiken.

I vilka länder finns de aggressivaste konsumentdebattörerna och den livaktigaste konsumentpolitiken? Kan det möjligen vara där konsumenterna är så fattiga att ett förvärv av en kökskniv är en stor händelse? Ju fattigare konsumenterna är desto svårare bör det nämligen bli för dem att klara konsekvenserna av ett misslyckat köp. — Nej, det är i västerlandets välfärdssamhällen vi finner konsumentorganisationerna, testanstalterna och debattböckerna. Det vore dock för mycket begärt av Lillemor Erlander och Sven Lindqvist att de skall se sig själva, inte som ljusbärare, utan som välståndsindikatorer.

Denna skenbara paradox beror på att med stigande välstånd följer stigande anspråksnivå. När valmöjligheterna ökar och varorna blir mer komplicerade känns det svårare att välja, vilket leder till krav på mer och bättre information. Det är därför inte så konstigt att 70-talet ser ut att bli konsumentpolitikens decennium i Sverige. Det är dock att märka att i självaste organisations-Sverige finns inga speciella konsumentorganisationer av typ Consumers' Union. I vårt land har kooperationen kanaliserat konsumentintresset i praktisk företagarverksamhet.

1973 inrättas ett nytt statligt ämbetsverk, Konsumentverket. Det är nuvarande Statens Konsumentråd, Statens Institut för Konsumentfrågor samt Varudeklarationsnämnden som skall smältas samman till en ny och större organisation. Den 1 januari 1971 trädde en ny lag om otillbörlig marknadsföring i kraft. Samtidigt startade Konsumentombudsmannen sin verksamhet och en specialdomstol, Marknadsrådet, inrättades. Nya lagar har stiftats om otillbörliga avtalsvillkor och ångervecka för konsumenterna vid köp från s.k. dörrknackare. Inom kanslihuset och reklamutredningen arbetas febrilt på nya förordningar.

En viktig orsak till statens nymornade intresse för konsumentfrågor är naturligtvis att konsumentpolitik ställer små krav på finansiella resurser.

Konsumentfrågornas tidigare låga status bland politikerna har bl.a. markerats av att de betraktats som kvinnoangelägenheter. Under 1950- och 1960-talen fick det kvinnliga statsrådet sköta konsumentärendena. Konsumentrådet är ett av de få — kanske det enda

— statliga organet med kvinnlig majoritet. Konsumentinstitutets ledning har utgjorts av kvinnor. Det har inte lockat makthungliga män att syssla med konsumentfrågor.

Idag är läget annorlunda. Statsministern deltar själv i konsumentutspelen. Även i övrigt är det manliga statsråd som handlägger konsumentärendena. Det är män i staten — landshövdingar och generaldirektörer — som numera leder de offentliga utredningarna på konsumentfältet.

Att konsumentpolitiken blivit ett fält för manliga karriärister förstärker tesen, att den kommer att växa i betydelse. Ett utslag härav är vidgningen av begreppet konsumentpolitik. Tidigare var konsumentpolitik i huvudsak tester av tvättmaskiner och köksknivar. Idag omfattar konsumentpolitiken enligt statsministern bl.a. distributions- och servicefrågor, apoteksorganisation, förvaltning av vanvårdade bostadsfastigheter, köptvister, hälsovårdspropaganda, fritidsbåtar och Mallorca-resor.

Under täckbenämningen konsumentpolitik kommer med stor sannolikhet åren framöver nya ramar att lanseras, som berör allt fler företag. Att i realistisk riktning påverka lagstiftning som introduceras under fältropet ”skydda konsumenten” blir en känslig uppgift för dessa. Ett hoppfullt tecken är dock att de extrema vänsteridéer om producentpåverkan, som lanserades av konsumentutredningen i dess lägesrapport, blev för magstarka för kanslihuset. Det kontroversiella stoffet stoppades undan. Framtiden får utvisa om det var i en papperskorg eller i en malpåse.

Steget är mycket kort från konsumentpolitiken till hypotesen om att ramarna speglar en ökad nationell självtillräcklighet. Speciellt på konsumentområdet uppstår nämligen lätt konflikter mellan nationella ambitioner och internationella hänsyn. I avsikt att stödja konsumenterna genomförs särskilda regler om innehållsdeklaration, märkningsplikt, säkerhetsutrustning osv. Redan nu är floran av nationella bestämmelser till stort förfång för exportföretagens möjligheter att tillverka i långa kostnadssänkande serier. Det är stor risk, att åtgärderna för att stödja konsumenterna på litet sikt blir till dessas nackdel.

Jag vet av egen erfarenhet, att myndigheterna inte tillräckligt

beaktar behovet av internationell anpassning och standardisering. I allmänhet bryr man sig bara om huruvida olika åtgärder strider mot GATT- eller EFTA-avtalens bokstav. Så är sällan fallet emedan de icke-tariffära handelshindren i stor utsträckning är oreglerade.

I nationell självtillräcklighet genomförs handelshindrande åtgärder. Inget svenskt statsråd har därvid skäl att be president Nixon rodna. Den svenska lokaliseringpolitiken snedvrider resursanvändningen. Genom att investeringsfonderna mest utnyttjas av stora företag blir de en klar exportsubvention. Strävandena mot ekonomisk utjämning kan lätt resultera i hinder för såväl kapitalets som arbetskraftens internationella rörlighet. Paradexemplet på nationell självtillräcklighet är givetvis Sveriges agerande i EEC-sammanhang.

Vad jag här sagt om Sverige gäller tyvärr även andra länder. De icke-tariffära handelshindren är bara en aspekt av ett större problem: de växande motsättningarna mellan å ena sidan ett ökande internationellt beroende och å andra sidan allt aktivare ingrepp av regeringarna för att nå nationella ekonomiska mål. Ett ökande internationellt beroende har bl.a. sin grund i förbättrade kommunikationer, växande teknologiskt utbyte, utvecklingen mot internationella företag och lägre tullskydd. Samtidigt har alla moderna stater antagit ambitiösa mål med avseende på ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och social välfärd. Större ekonomiskt beroende nationerna emellan har inneburit, att den interna ekonomiska politiken, som varje land för, har blivit av direkt och stor betydelse för andra länder.

Sammanfattning — Företagens handlingsfrihet minskar

Jag skall nu försöka att sammanfatta min analys av vad som händer med företagens ramar. Frågan gäller: Hur går det med handlingsfriheten? Svaret lyder: Den minskar snabbare än på länge. Statens inflytande ökar på de flesta områden. De må gälla investeringar, produktutformning, marknadsföring, reklam, personalfrå-

gor osv. — genomgående rör sig företagen inom allt snävare ramar.

Ramförändringarna innebär även en framflyttning av vissa intressenters positioner. Framförallt de anställda och kunderna — konsumenterna får sitt inflytande stärkt. Staten har, som politikerna gärna ser det, tagit direkt parti för de äldre anställda, de bristfälligt utbildade, de svaga konsumenterna osv. mot de mäktiga företagen.

För att anknyta till mina inledande ord låter det sig väl sägas, att företagandet håller på att funktionssocialiseras. Det är dock inte genomgående fråga om en välplanerad politik. I stor utsträckning torde det röra sig om en icke alltid avsedd följd av tillfälliga politiska manövrar.

Företagen å sin sida upplever inte den fackliga rörelsen som särskilt kraftlös. De känner sig helt i hushållens händer vid produktlanseringar. I samhället existerar en ömtålig maktbalans som kan allvarligt rubbas om de anställda lagstiftningsvägen placeras i styrelser och andra beslutsorgan. Från inkomstpolitisk synpunkt vore det snarast motiverat att stärka företagens motståndskraft mot ytterligare kostnadsuppdrivande krav. (För utförligare behandling av problemet — de anställda kontra andra intressenter — hänvisas till Mats Håkanssons uppsats sid. 136.)

Vissa företag ser stundom sitt manöverutrymme positivt förändrat. Detta följer av de möjligheter utvecklingen mot myglingsekonomi erbjuder vissa företag. Företag kan stundom dra fördel av att konkurrenter eller motparter fått mindre handlingsfrihet. Den nya marknadsföringslagens bindning av fabrikanterna har otvivelaktigt stärkt detaljhandelns positioner.

Det är ju också så att i den mån nya lagar innebär kodifiering av "rules of conduct" kan det hända att läget relativt konkurrenterna förbättras för progressiva och seriösa företag. De som får minskat handlingsutrymme är främst företag som gjort ovederhäftig reklam, nekat reklamationer, gjort hänsynslösa avskedanden osv.

Mitt intryck är att man inom näringslivet har full förståelse för att samhällsutvecklingen måste innebära tillkomsten av allt fler regler för företagens handlande. Det är dock givet att företags-

ledare — liksom andra medborgare — lättare accepterar en ny lag om den upplevs vara rättvis och ha ett meningsfullt syfte. Det är när folk står alltför främmande inför politikens mål och medel, som "förtroendeklyftor" kan uppstå.

Det är möjligt att sammanfatta företagsledningarnas synpunkter till ett antal kriterier, som de önskar beaktade vid varje förändring staten genomför av företagens rammar. Ett grundläggande kriterium är därvid, att de fördelar vissa grupper erhåller måste klart uppväga nackdelarna för andra grupper. Personerna i företagets ledningar medverkar i denna sin egenskap — och som alla vi andra — i ett slags rollspel. Deras samhällsroll är att arbeta för en effektiv och expanderande produktion. De vill därvid verka under så stor handlingsfrihet som möjligt. De restriktioner eller rammar som ställs upp av olika samhällsorgan bör vara utformade så att de sammanfaller med företagsledningarnas syn på effektivitet. Någon diskriminering av viss verksamhet eller viss företagstyp skall ej förekomma. Företagens ledningar arbetar under stor osäkerhet med hänsyn till marknadsförhållanden, teknisk utveckling etc. De menar att deras beslutsproblem är tillräckligt komplicerade redan alla politiska improvisationer förutan. Det är ett starkt önskemål att ramförändringar skall ha karaktären av konsekventa, välplanerade åtgärder vilka utformas i samråd med de berörda och införs med god varsel.

Jämlikhet i en bland-ekonomi

Av RAGNAR BENTZEL

Under de två gångna decennierna har den svenska välfärdspolitiken utformats på ett pragmatiskt och föga doktrinärt sätt. Den har i huvudsak varit inriktad på förbättringar av den ekonomiska standarden hos speciella befolkningsgrupper, främst sådana som normalt har en låg genomsnittsinkomst eller stor försörjningsbörda — exempelvis pensionärer, jordbrukare och barnfamiljer — samt sådana som fått vidkännas temporära inkomstbortfall — t.ex. arbetslösa och sjuka. Ett nätverk av inkomstöverföringar har skapats från den övriga delen av befolkningen till dessa grupper. För merparten av dessa överföringar har gruppstillhörigheten och inte den enskilde individens ekonomiska situation utgjort kvalifikationsgrunden för transferinkomsten. Den individuella inkomsten har kommit in i bilden endast då det gäller tilldelningen av de behovsprövade förmånerna.

Såvitt man kan se har inkomstöverföringarna inneburit en utjämning inte endast av den horisontella inkomstfördelningen, dvs. fördelningen mellan olika befolkningsgrupper, utan även av den vertikala inkomstfördelningen, dvs. fördelningen mellan personer i olika inkomstklasser. Sätillvida står den förda politiken i överensstämmelse med den socialdemokratiska inkomstfördelningsideologin; denna är ju knuten i första hand till den vertikala fördelningen. Den ideologiska bakgrunden synes dock kunna karaktäriseras mera som en strävan att höja vissa eftersatta befolkningsgruppers absoluta levnadsstandard än att åstadkomma en generell utjämning av den vertikala fördelningen. Efter den wigforsska erans slut har denna senare utveckling i själva verket blivit föremål för

jämförelsevis liten uppmärksamhet vid den ekonomiska politikens utformning. Visserligen har inkomstbeskattningens progressivitet skärpts, men skärpningsens effekt på inkomstfördelningen har till stor del neutraliserats av den successiva övergången från direkt till indirekt beskattning och av den kommunala utdebiteringens höjning.

Tyngdpunktsförskjutning i fördelningspolitiken

Under de allra senaste åren har fördelningsdebatten i vårt land intensifierats och i viss mån ändrat karaktär. Med helt annan kraft än tidigare framförs nu en utjämning av den *vertikala* inkomstfördelningen såsom ett viktigt mål för den ekonomiska politiken och i konsekvens därmed reses från många håll krav på åtgärder som direkt syftar till en sådan utjämning. Den jämlikhetskampanj som bedrivs från socialdemokratiskt håll och som redan tagit sig uttryck i ekonomisk-politiska åtgärder — bl.a. i den senaste skattereformen och i regeringens agerande i förra årets avtalsförhandlingar — kan ses som ett uttryck för denna ideologiska tyngdpunktsförskjutning. Med en viss schematisering skulle man kunna säga, att den gamla välfärdspolitikens, vars mål i första hand var en inkomstutjämning genom en höjning av den *absoluta* inkomstnivån för vissa låglöne-kategorier, håller på att avlösas av en jämlikhetspolitik som syftar till en generell utjämning av de *relativa* inkomstskillnaderna. Symtomatiskt för denna ideologiska tyngdpunktsförskjutning är, att Tage Erlanders programskrift från 1966, "Valfrihetens Samhälle", helt undvek att beröra den vertikala inkomstfördelningen, att ordet inkomstfördelning plötsligt dök upp i 1969 års statsverksproposition efter många års bortvaro samt att 1970 års långtidsutredning var den första av alla långtidsutredningar som explicit behandlade den vertikala fördelningen.

Om jag nu får begagna mig av denna schematiska distinktion mellan välfärdspolitik och jämlikhetspolitik vill jag framföra tesen,

att övergången från den ena till den andra av dessa typer av politik kan medföra betydande problem för det privata näringslivet i vårt land. Anledningen därtill är att en sådan övergång rimligen måste innebära att ökad tonvikt läggs vid en sammanpressning av inkomstfördelningen genom åtgärder riktade mot stora och medelstora inkomster. Det skulle alltså bli fråga om en ytterligare beskattning av dessa, liksom rimligen också av kapitalinkomster och kapitalvinster. Med tanke på den höga beskattning vi har redan nu tror jag att en utveckling i den riktningen medför stora risker för att de incitament till arbetsinsatser, kapitalbildning, risktagande, företagsbildning, innovationer, sparande etc. som utgör det privata näringslivets drivfjäder försvagas i så hög grad att detta näringsliv inte kan fungera på ett tillfredsställande sätt. Den innebär också risker för minskad effektivitet i resursfördelningen. Det finns därför uppenbarligen en gräns för hur långt jämlikhetspolitiken kan drivas inom ramen för en blandekonomi av den typ vi har i Sverige. Överskrides den gränsen bryter det privata näringslivet samman.

Var gränsen går beror givetvis inte endast på inhemska förhållanden utan i hög grad även på vad som sker i utlandet. Vi kan inte föra en fördelningspolitik som alltför mycket avviker från den som förekommer i andra länder utan att detta medför förödande konsekvenser i form av kapitalflykt och "brain drain". Framhållas må kanske också, att var gränsen går är beroende inte endast av den faktiska politikens utformning utan kanske i än högre grad av förväntningarna om framtiden. För att det privata näringslivet skall kunna fungera måste företagare och allmänhet tro på att privat företagande skall kunna arbeta under någorlunda gynnsamma betingelser även i framtiden. Det är därför ganska betänkligt när man, såsom stundom görs, även från ansvarigt politiskt håll, låter påskina att den privata företagsamhetens återstående dagar är lätt räknade.

Det finns många som håller före, att vi redan nått den "kritiska gränsen". Man har pekat på den allmänna villrådighet som råder beträffande de framtida politiska betingelserna för privat företagsamhet, den s.k. förtroendeklyftan mellan regering och näringsliv,

den omfattande kapitalflykten till utlandet, industriinvesteringarnas ringa tillväxt under senare år, problemen kring betalningsbalansen, marginalskatternas olyckliga konsekvens för avtalsförhandlingarna och för arbetsutbudet, den omfattande skattesmitningen, allmänhetens rädsla för att placera pengar i aktier etc. etc. Huruvida vi skall uppfatta dessa företeelser som katastroftillbud förefaller mig emellertid ganska osäkert. Jag tror inte vi skall dramatisera situationen. Domedagsprofeter brukar inte bli sannspådda och det blir de nog inte den här gången heller.

Man kan ha olika uppfattningar om jämlikhetsideologins relevans för framtiden. Någon kanske menar, att den är ett övergångsfenomen som aldrig i någon större utsträckning kommer att om sättas i praktisk ekonomisk politik och därför inte är så mycket att fästa sig vid. Personligen är jag av en helt annan uppfattning. Jämlikhetsidealet är djupt rotat i mänskligheten och det appellerar starkt till den dominerande delen av vår befolkning, oavsett politisk hemvist. Jag är därför övertygad om att jämlikhetsideologin kommer att sätta sin prägel på den politiska debatten under många år framåt. Jag är lika övertygad om att den kraft, varmed denna ideologi kommer att göra sig gällande, inte blir mindre vid stigande välstånd. Tvärtom, ju mer det allmänna välståndet i landet stiger, desto större krav kommer nog att resas på ökad jämlikhet. Det är därför angeläget att vi ser problemen rakt i ögonen och försöker lösa dem så gott det går. Att använda en struttaktik brukar inte vara en bra utväg.

Såvitt jag kan se står jämlikhetsidealet i klar motsatsställning till flera av det privata näringslivets grundläggande förutsättningar, såsom privat kapitalägande, företagsvinster, kapitalvinster, differentierad lönebildning, marknadsprisbildning osv. Är det överhuvudtaget möjligt att förena detta ideal med ett privat näringsliv? Drivs man inte successivt över i ett socialistiskt samhällssystem? Nej, det tror jag inte alls. Man kan vara en hur entusiastisk jämlikhetsivrare som helst utan att vara socialist i den meningen att man vill förstatliga det privata näringslivet. Det är ju för det första ingalunda givet att ett socialistiskt system medför större jämlikhet än vad som kan uppnås inom ramen för en blandekonomi som vår.

För det andra tror jag att den övervägande delen av det svenska folket är beredd till en kompromisslösning i den meningen, att man som ett pris för att få behålla det samhälle vi idag har är villig att ge ett visst avkall på jämlikhetskravet. Som jag ser saken är motsatsställningen mellan jämlikhet och privat näringsliv en målkonflikt av traditionellt slag och den konflikten får lösas kompromissvägen.

Jag är väl medveten om att det finns de som menar att ökad jämlikhet är ägnad att höja takten i det ekonomiska framåtskridandet. Om de har rätt behöver naturligtvis inte en jämlikhetsskapande politik medföra några större problem. Helt övervägande skäl talar emellertid för att den uppfattningen är felaktig. I ett u-land kan det möjligen — kanske t.o.m. troligen — vara så att en minskning av de ekonomiska klyftorna har en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten genom förändringar i konsumtionsinriktning och framför allt förbättring av befolkningens hälsotillstånd. Att samma förhållande skulle gälla i ett högt industrialiserat land som Sverige förefaller dock helt osannolikt. Med reservation för att det finns *vissa* jämlikhetsskapande åtgärder som positivt påverkar tillväxten, menar jag att vi som tumregel måste räkna med att en ökad jämlikhet medför ett långsammare ekonomiskt framåtskridande på grund av de negativa effekter på incitamenten till arbetsinsatser, kapitalbildning, risktagande etc. som en intensifiering av den jämlikhetsskapande politiken normalt medför. Den kompromisslösning som jag talade om kan därför sägas bestå i en avvägning mellan jämlikhetsgrad och ekonomisk tillväxt. Den för jämlikhetspolitiken viktiga frågan blir då: Hur mycket är vi beredda att sänka takten i det ekonomiska framåtskridandet för att åstadkomma ökad jämlikhet? Den politiska debatten bör göra klart att ökad jämlikhet måste köpas till priset av minskad tillväxttakt, och man måste bilda sig en uppfattning om hur högt det priset är. Först när man vet det kan man göra en rationell avvägning mellan det ena och det andra.

Fördelningspolitisk effektivitet

Om vi accepterar att en målkonflikt råder mellan jämlikhet och ekonomiskt framåtskridande och att en kompromiss måste göras, är det självklart att olika uppfattningar kan råda om vilket kompromissalternativ som bör väljas. Attraktiviteten i de olika tänkbara alternativen beror naturligtvis på hur högt jämlikhet värderas i förhållande till ekonomisk tillväxt. Vilken uppfattning man än har därvidlag, synes dock enighet kunna nås om *det* kravet, att fördelningspolitiken bör bedrivas så *effektivt* som möjligt. Politiken bör alltså utformas så, att för varje grad av jämlikhet den ekonomiska tillväxten blir så stor som möjligt, eller omvänt, att vid given tillväxttakt jämlikheten blir så stor som möjligt.

Jag sade nyss, att målkonflikten mellan jämlikhet och tillväxt uppkom mer på grund av att en jämlikhetsskapande politik medför negativa effekter på incitament och resursfördelning. Dessa effekter framkommer i första hand i beskattningen. Effektivitet i fördelningspolitiken fordrar därför, att den för det fördelningspolitiska målet nödvändiga beskattningen utformas så att effekterna på incitamenten blir så små som möjligt. Detta krav riktar sig såväl mot beskattningens höjd som mot dess struktur. En självklar slutsats är att fördelningspolitiken inte kan vara effektiv, om samma fördelningspolitiska mål kan nås genom ett lägre skatteuttag vid oförändrad skattestruktur, eller om ett högre fördelningsmål kan nås vid samma skatteuttag men förändrad skattestruktur.

En tillbakablick på den svenska fördelningspolitiken under de senaste 20 åren ger vid handen, att den inte kan anses särskilt effektiv i den mening jag nyss lade i detta ord. Den satsning som gjorts för att förbättra den ekonomiska standarden hos vissa befolkningsgrupper har lett till ett betydande "spill over" till individer i jämförelsevis god ekonomisk situation. Politiken har med andra ord utformats så, att ekonomiska förmåner tillfallit inte bara dem man primärt velat understödja utan även en mängd andra människor, bland dem många som inte alls haft behov av samhällets hjälp. Det mest extrema exemplet på politik av detta slag är naturligtvis hyresregleringen. För att av sociala skäl hålla nere hyresnivån för folk

med små inkomster har man hållit nere hyran för *alla* hyresgäster. Det är ju ett ytterligt klumpigt sätt att bedriva socialpolitik på. Förhållandena är emellertid likartade, ehuru kanske mindre utrerade, på praktiskt taget alla områden. Folkpensioner och barnbidrag tillfaller både rika och fattiga. Sjukvårdssubventionerna kommer samtliga medborgare till del. Skolmåltider och skolböcker ställs kostnadsfritt till barnens förfogande oavsett föräldrarnas inkomster, och för att möjliggöra en dräglig levnadsstandard för jordbrukarna (och för att hålla jordbruksproduktionen uppe på en från beredskapssynpunkt sett rimlig nivå) har vi ett system där samtliga befolkningsgrupper i landet genom högre matvarupriser understöder även mycket välbärgade jordbrukare.

Ett socialpolitiskt system, i vilket man som fallet är i vårt land i stor utsträckning gör subventionerna generella så att de utgår oavsett mottagarens ekonomiska standard, blir naturligtvis ineffektivt. Detsamma gäller all politik, som går ut på horisontella inkomstomfördelningar. I båda fallen får man med nödvändighet ett stort "spill over". Därtill kommer att de horisontella inkomstöverföringarna når långt ifrån alla dem, som från socialpolitisk synpunkt sett är i behov av samhällets hjälp. Vi har ju bl.a. från låginkomstutredningens siffermaterial sett att det finns stora grupper av personer med verkligt låg ekonomisk standard. De har blivit "bortglömda" av välfärdspolitiken.

Dessa tankegångar om fördelningspolitikens effektivitet har närmast gällt den *tekniska utformningen* av olika inkomstomfördelande åtgärder. De angivna villkoren för effektivitet har emellertid ytterligare en dimension, nämligen fördelningspolitikens *inriktning*. En mot ökad jämlikhet syftande politik, som genom successiva reformer söker förverkliga sitt mål, står givetvis alltid inför val mellan olika alternativ beträffande turordningen för de olika reformerna. Ett accepterande av de ovan angivna effektivitetskriterierna leder till den slutsatsen, att man i valet mellan två eller flera alternativ, som alla medför samma skattemässiga konsekvenser, bör föredra det som medför störst utjämningsseffekt, och att man i valet mellan olika alternativ med samma utjämningsseffekt bör föredra det som har minst oförmånliga skattemässiga konsekvenser.

Förenklat uttryckt kan de sist angivna reglerna sägas innebära att turordningen mellan olika fördelningspolitiska reformer bör bestämmas genom angelägenhets- och kostnadsöverbäganden. Detta är helt trivialt. Vad som däremot *inte* är trivialt är hur en sådan angelägenhetsgradering skall göras. Den förutsätter nämligen att man genom något välfärds-kriterium rangordnar alla tänkbara fördelningsalternativ, eller m.a.o. att man uppställer ett samband mellan inkomstfördelningens utseende och den totala välfärden i samhället. Något konkret underlag för en sådan konstruktion lämnar emellertid varken dagens eller tidigare epokers jämlikhetsideologier. Det är anmärkningsvärt, att den intensiva debatten om inkomstfördelningen aldrig mer konkret gått in på frågan vad som egentligen skall menas med en utjämning av inkomsterna. Alla är väl för all del överens om att en inkomsttransferering från en person till en annan med lägre inkomst men i övrigt likartad situation medför en utjämning, men detta är på intet sätt en tillräcklig grund för uppgörandet av rangordningen. Det är mycket oklart t.ex. hur sådana viktiga ting som olikheter i arbetstid, arbetsförmåga, försörjningsbörda, förmögenhetsställning och inkomstens tidsprofil kommer in i bilden. Betydande oklarhet råder också om sådana för den praktiska politikens utformning väsentliga frågor som hur man skall värdera en utjämning *inom* fördelningens mellanskikt kontra en utjämning mellan detta mellanskikt och fördelningens *bottenskikt* och hur stor vikt man tillmäter en beskärning av toppinkomsterna "för utjämningens egen skull". Allt det här kan sägas innebära, att jämlikhetsideologin ännu inte preciserats tillräckligt för att läggas till grund för en rationell utformning av fördelningspolitiken.

Bristen på specificerad målsättning har — enligt min personliga mening — gjort att jämlikhetsdebatten redan råkat komma lite på villospår. Det jag då närmast tänker på är den väldiga vikt man under 1971 års avtalsförhandlingar, i jämlikhetens namn, tillmätte utjämningen dels mellan tjänstemän och arbetare, dels mellan höglöne- och låglöne-kategorierna inom dessa båda grupper. Det var här uppenbarligen fråga om utjämningar inom inkomstfördelningens *mellanskikt*. Den välfärdseffekt, som uppkommer genom omfördelningar inom detta mellanskikt, måste emellertid väga lätt i

jämförelse med den effekt som skulle uppkomma genom en utjämning mellan detta skikt och *bottensskiktet*. Det måste väl ändå vara så att det dominerande fördelningsproblemet i dagens svenska samhälle inte gäller marginella inkomstskillnader inom mellanskikten utan de stora skillnader som förekommer mellan den övriga delen av befolkningen och den stora grupp människor som på grund av fysiska och psykiska handikapp inte kan försörja sig på normalt sätt. Skall det problemet kunna lösas måste alla fullt arbetsföra personer i landet, inklusive LO-kollektivet, vara med och dra ett strå till stacken. Detta sägs för övrigt i klartext i den s.k. jämlikhetsgruppens skrift, men det förefaller som om man på många håll helst vill blunda för denna obehagliga sanning.

Huruvida den tidigare förda fördelningspolitiken uppfyllt effektivitetsvillkoren för de enskilda åtgärdernas inriktning är en fråga som inte kan ges ett objektivt svar, eftersom vi inte har någon allmänt accepterad norm för den därför erforderliga angelägenhetsgraderingen. Fältet är därför fritt för ett subjektivt tyckande. Den omständigheten att vi alltjämt har en stor mängd personer, som av olika skäl — kanske främst på grund av olika handikapp — tvingas leva på vad som allmänt uppfattas som en extremt låg levnadsstandard, torde dock av många tolkas som ett bevis på att fördelningspolitikens inriktning inte varit i allo idealisk. Har man månne i alltför hög grad tagit sikte på mellanskikten och i alltför ringa grad på bottensskikten?

Det jag nu sagt om svensk fördelningspolitik är inte avsett som någon direkt kritik. De reformer som har genomförts har mestadels varit välmotiverade och de har medfört utomordentliga förbättringar i många avseenden. Vad jag menar är bara att denna politik inte utan betydande skadeverkningar kan fortsätta i de gamla hjulspåren. Det finns alltjämt stora sociala problem, som pockar på sin lösning, och därtill kommer önskemålen om en mer generell inkomstutjämning. Fortsätter vi då på den inslagna vägen blir rimligen skattetrycket så högt att den tidigare nämnda gränsen för ett fungerande näringsliv överskrids. Frågan är därför om tiden nu inte är mogen för en radikal omprövning av den politik som hittills förts och för en övergång till en mera *effektivt* fungerande fördel-

ningspolitik. Jag upprepar då, att jag med större effektivitet menar uppnåendet av samma mål för fördelningen till en lägre kostnad i form av minskad tillväxttakt.

Men hur skall vi då kunna uppnå större effektivitet i fördelningspolitiken? Ja, det är en utomordentligt stor fråga, som jag verkligen inte gör anspråk på att kunna besvara ens tillnärmelsevis fullständigt. I det följande skall jag emellertid peka på några tänkbara möjligheter. De bör inte uppfattas som förslag till åtgärder utan endast som alternativ vilka kan vara värda att ta upp till närmare diskussion. Att jag här överhuvudaget går in på dessa frågor beror på den fantasilöshet som präglar fördelningsdebatten i vårt land. Det sägs ständigt att en höjning av inkomstbeskattningens progressivitet är en självklar ingrediens i en politik som strävar mot ökad jämlikhet. Enligt min mening är så inte fallet. Det finns andra och i själva verket långt mer effektiva medel. Fördelningspolitiken har i själva verket ett brett aktionsregister till sitt förfogande.

Fördelningspolitikens möjligheter

Det brukar ofta framhållas, att målet för fördelningspolitiken är en utjämning av *inkomstfördelningen* i landet. Att låta just inkomsternas fördelning stå i förgrunden för denna politik är dock knappast adekvat. Inkomsten är ju bara ett medel att erhålla konsumtion och konsumtionen i sin tur ett medel att nå behovstillfredsställelse eller — för att använda ett finare ord — välfärd. Hur man än vänder och vrider på frågan blir slutsatsen att det måste vara välfärdsfördelningen, som utgör fördelningspolitikens slutliga objekt. Att man i alla tider så hårt skjutit in sig på inkomstfördelningen beror givetvis på föreställningen att inkomstfördelningen återspeglar konsumtionsfördelningen och att denna senare i sin tur återspeglar välfärdsfördelningen. Denna föreställning är emellertid numera långt ifrån realistisk. En stor del av befolkningen har en konsumtionsstandard, som högst väsentligt avviker från deras inkomstnivå (efter skatt och sociala förmåner) och därtill kommer att mycket av konsumtionen

fås gratis eller till starkt subventionerade priser. Det är naturligtvis den offentliga konsumtionen jag främst tänker på. Detta gör sambandet mellan inkomstfördelning och konsumtionsfördelning åtskilligt diffust, och än mer diffust är sambandet mellan konsumtionsfördelning och välfärdsfördelning. Bland de många faktorer som konstituerar avvikelser mellan dessa två sistnämnda fördelningar må nämnas individuella olikheter i ålder, försörjningsbörd, hälso-tillstånd, arbetstidens längd, arbetets attraktivitet, miljö etc.

Om vi accepterar tesen att det är till välfärdsfördelningen som den fördelningspolitiska målsättningen primärt bör knytas, kan vi urskilja fyra olika nivåer på vilka fördelningspolitiken kan laborera. Den har *för det första* ett stort register av ekonomisk-politiska åtgärder till sitt förfogande för att påverka *förvärvsinkomsternas* fördelning (med förvärvsinkomst menar jag då inkomsten före skatt och sociala kontantförmåner), den kan *för det andra* genom skatte- och socialpolitiska åtgärder påverka steget från förvärvsinkomsternas fördelning till de disponibla inkomsternas fördelning, den kan *för det tredje* genom indirekta skatter och subventioner samt även på annat sätt påverka steget mellan de disponibla inkomsternas fördelning och konsumtionsfördelningen, och den kan *för det fjärde* genom diverse åtgärder påverka steget mellan konsumtionsfördelningen och välfärdsfördelningen.

Eftersom det är helt olika fördelningspolitiska medel som krävs för ingrepp på de fyra nivåerna, blir givetvis "bieffekterna" av dessa ingrepp också olika. En för fördelningspolitiken central fråga blir då: På vilken nivå skall de politiska ingreppen koncentreras för att vid given effekt på välfärdsfördelningen de negativa konsekvenserna för den ekonomiska tillväxten skall bli så små som möjligt? Att ge något entydigt svar på den frågan är naturligtvis inte möjligt utan en långtgående specifikation av alla tänkbara ingreppsalternativ och av välfärdsfördelningens karaktär. Så mycket kan i alla fall sägas, att det på intet sätt är självklart att de utjämnande momenten i främsta rummet bör knytas till inkomstbeskattningen. Man kan med all sannolikhet uppnå större välfärdsutjämning till lägre kostnad i form av sänkt tillväxttakt genom att utnyttja *andra* fördelningspolitiska medel.

Vilken nivå fördelningspolitiken än koncentreras till är naturligtvis dess möjligheter att öka den totala välfärden i landet begränsade; vad som kan åstadkommas är ju endast en omfördelning av bitarna i en — i bästa fall — given "kaka". Eftersom jag tidigare ifrågasatt, huruvida inte den under senare decennier förda politiken i alltför hög utsträckning inriktats mot inkomstfördelningens mellanskikt, är det särskilt en typ av begränsning i fördelningspolitikens möjligheter jag här vill påminna om.

Den ökning av statens, kommunernas och landstingens skatteinkomster, som kan erhållas genom en skärpning av den direkta beskattningen inom de högre inkomstskikten, är så ringa att inte ens en mycket drastisk skatteskärpning skulle ge något nämnvärt utrymme för inkomstöverföringar till andra befolkningsgrupper. Konsekvenser härav är att den skattemässiga bördan av fördelningspolitiken till dominerande del måste bäras antingen av inkomstfördelningen mellan grupper (till vilka jag då räknar fulltidsarbetande arbetare och lägre tjänstemän) eller av dessa tillsammans med grupper längre ner på inkomstskalan. Att det förhåller sig på detta sätt är ju välkänt, och den successiva omstrukturering av skattesystemet i riktning mot ökad indirekt beskattning (inkl. socialförsäkringsbidrag) som länge pågått här i landet är ett uttryck härför.

Den omständigheten att det är inkomstfördelningens mellan- och bottenskikt som på ett eller annat sätt får stå för huvuddelen av fördelningspolitikens skattemässiga konsekvenser gör att denna politik lätt nog "biter sig själv i svansen". En politik, som strävar mot en vertikal välfärdsutjämning, har ytterst begränsade möjligheter att nå sitt mål genom åtgärder, vilka innebär inkomstöverföringar koncentrerade till vissa grupper inom inkomstfördelningens *mellanskikt*. Huvudparten av dessa överföringar måste ju betalas av *andra* grupper inom detta mellanskikt eller av dessa tillsammans med personer inom fördelningens bottenskikt. Endast i mycket speciella fall kan en sådan politik resultera i en vertikal utjämning. Som regel måste man räkna med att effekten blir den motsatta. Men inte nog härmed. Sådana inkomstöverföringar för också det onda med sig att det skattemässiga utrymmet för andra och kanske

mer *angelägna* inkomstöverföringar minskar i motsvarande grad. Jag tänker då naturligtvis på överföringar till dem som har det sämst ställt i samhället.

Med de stora indirekta skatter vi idag har kan vi betrakta större delen av fördelningspolitiken i landet som finansierad genom en *regressiv* beskattning. För en mot vertikal välfärdsutjämning syftande politik måste det därför vara en ytterligt angelägen uppgift att punkt för punkt gå igenom de många olika inkomstöverföringar som sker och försöka utröna i vilken mån de — med hänsyn tagen till den regressiva finansieringsmetoden — verkligen har en vertikalt utjämnande effekt eller inte. Med all sannolikhet skulle en sådan genomgång visa att åtskilliga av de fördelningspolitiska åtgärderna verkar i "fel" riktning. Hur skulle t.ex. bostadspolitikerna stå sig inför en sådan undersökning?

Den mest angelägna uppgiften för dagens och morgondagens fördelningspolitik är, enligt min uppfattning, att åstadkomma en förbättring av den ekonomiska standarden hos dem, som idag har det sämst ställt. Jag tänker närmast då på personer, som är handikappade på det ena eller andra sättet. Accepterar man den inställningen, måste man ställa sig skeptisk till alla fördelningspolitiska åtgärder som inte tar direkt sikte på denna grupp, eftersom de minskar utrymmet för de mest angelägna inkomstöverföringarna. Det är mot denna bakgrund jag skall diskutera några tänkbara åtgärder för att effektivisera fördelningspolitiken.

En negativ inkomstskatt

Det mest konsekventa sättet att genom transfereringar till hushållen åstadkomma en vertikal utjämning av *inkomstfördelningen* i landet är att utnyttja en s.k. negativ inkomstskatt. Därmed menas ett system enligt vilket hushåll med inkomster lägre än ett visst basbelopp tillerkännes bidrag som till sin storlek på ett eller annat sätt anpassas till skillnaden mellan basbeloppet och hushållets inkomst. Ett sådant system innebär inget annat än en symmetrisk behandling av hushåll med inkomster över och hushåll med inkomster under basbeloppet. Den negativa inkomstskatten blir sålunda en spegel-

bild av den "vanliga" inkomstskatten.

För en politik som arbetar för en vertikal inkomstutjämning utgör den negativa inkomstskatten ett mycket effektivt medel. Dess stora poäng ligger naturligtvis i att ingen befolkningskategori blir "bortglömd" — som ju lätt kan ske vid system med en mångfald horisontella transfereringar — samt att inga transfereringar "spiller över" till personer som inte behöver dem. Som ett instrument för en utjämning av välfärdsfördelningen är den inte fullt lika effektiv, därför att den riktar sig mot inkomstfördelningen och denna inte entydigt återspeglar välfärdsfördelningen. Detta utgör dock inte någon särskilt allvarlig brist. Genom att differentiera bidragen med hänsyn till välfärdspåverkande faktorer som försörjningsbörd, förmögenhetsställning, ålder etc. kan den bristen i mångt och mycket avhjälpas. Utformad på ett rimligt sätt kan därför den negativa inkomstskatten vara ett effektivt medel även för att åstadkomma en utjämning av välfärdsfördelningen.

Införandet av en till sin nivå någorlunda tillfredsställande negativ inkomstskatt skulle uppenbarligen leda till att transferbetalningarna till hushållen blev långt större än de nu är, även om samtidigt alla andra transfereringar skulle försvinna. Det skulle alltså bli en starkt kostnadskrävande åtgärd. Att situationen är sådan brukar ofta tas till intäkt för påståendet att en negativ inkomstskatt är en praktisk omöjlighet. Det är emellertid inte lätt att förstå logiken bakom det resonemanget. Att ersättandet av andra transfereringar med en till sin nivå tillfredsställande negativ inkomstskatt medför så stora kostnadsökningar för stat, kommuner och landsting, att man inte anser sig ha råd därmed, visar naturligtvis inget annat än att det nuvarande systemet inte fungerar tillfredsställande och att myndigheterna inte anser sig ha råd med ett tillfredsställande system. Någon slutsats om det ena eller det andra systemets lämplighet kan däremot inte dras. Accepteras tesen att en negativ inkomstskatt utgör ett mer effektivt välfärdsutjämnande instrument än det transfereringssystem vi nu har, måste man ta konsekvensen därav och medge att en övergång till en negativ inkomstskatt vore ett sätt att — även vid oförändrade transferbetalningar till hushållen — effektivisera fördelningspolitiken. Naturligtvis måste man därvid rätta

munnen efter matsäcken och anpassa den negativa skattens ambitionsnivå efter vad man anser sig ha råd till.

Generella kontra selektiva fördelningspolitiska åtgärder

Jag har tidigare hävdad att generaliteten i de socialpolitiska transferingarna och förmånerna är en källa till ineffektivitet i fördelningspolitiken. Ökad effektivitet kan därför uppnås genom en övergång till större grad av selektivitet. En sådan övergång skulle emellertid fordra behovsprövningar, vilket kan tänkas skapa problem. Generaliteten i förmånerna har ju sedan länge betraktats som något positivt. Skälen därtill har huvudsakligen varit tre, nämligen att ett generellt system är enklare och därför också administrativt billigare än ett selektivt system, att man genom att göra förmånerna generella undviker den behovsprövning som annars vore nödvändig och som för många förmånstagare kan kännas förnedrande, samt att det av behovsprövningen framkallade sambandet mellan förmån och inkomst verkar som en extra inkomstbeskattning med marginalskatter, som adderas till de "ordinarie" marginalskatterna.

Är dessa argument alltjämt bärande? Med modern datateknik synes det *förstnämnda* ha förlorat mycket av sin slagkraft; på många områden kan man utan tvekan införa ett selektivt förmånssystem utan att kostnaderna därför blir särskilt stora. Inte heller det *andra* argumentet kan anses särskilt tungt vägande i dag. Föreställningen att en behovsprövning skulle behöva kännas förnedrande förefaller vara en reminiscens från Gustav Möllers och Ernst Wigforss dagar. Har vi nu inte kommit över detta stadium? På många områden har vi ju fortfarande behovsprövningen kvar och såvitt jag vet medför den inte några större problem. Därtill kommer ju att vi med datateknikens hjälp kan göra behovsprövningen praktiskt taget "osynlig". Vederbörande behöver överhuvudtaget inte märka den, om han tillhör de lägre inkomsttagarkategorierna. Är han ekonomiskt välsituerad märker han den först då han får ett kravbrev på posten.

Det *tredje* argumentet emot behovsprövningen är det allvarligaste. Att prövningen medför marginaleffekter är givetvis högst

olyckligt. Vi kan i Sverige se avskräckande exempel därpå; bostadstilläggen för barnfamiljer exempelvis är så konstruerade, att marginals-katten inom vissa inkomstskikt uppgår till närmare 100 procent. Så orimliga konsekvenser behöver emellertid en behovsprövning ingalunda leda till. Huruvida margineffekter av detta slag uppkommer eller inte och hur allvarliga de i så fall blir, beror helt på *hur* behovsprövningen är utformad och *vilka* förmåner det är fråga om. Knyts prövningen till *andra* förhållanden än inkomstens storlek — exempelvis förmögenheten, arbetsförmågan eller utbildningsnivån — behöver inga sådana effekter uppkomma alls och *om* prövningen knyts till inkomsten blir margineffekten givetvis desto mindre, ju längre det inkomstintervall görs inom vilket prövning sker. Vidare må påpekas, att margineffekterna är ett problem endast i den mån de påverkar individernas incitament till ekonomiska aktiviteter av olika slag. En sådan påverkan framkommer emellertid ingalunda alltid. Det är t.ex. svårt att föreställa sig att ett ersättande av 7-kronorsavgiften vid poliklinikbesök med en inkomstdifferentierad avgift skulle medföra några nämnvärda negativa konsekvenser för incitamenten till arbetsinsatser.

Klart är att de av behovsprövningen föranledda margineffekterna utgör ett allvarligt problem och att en politik i riktning mot ökad selektivitet vid tilldelningen av socialpolitiska förmåner måste ta hänsyn därtill. Uppenbarligen sätts därigenom en gräns för hur långt man kan gå. Enligt många mening har vi redan nått den gränsen. Den uppfattningen kan emellertid jag för min del inte dela. På vissa enstaka punkter skulle man med fördel kunna minska generaliteten i de socialpolitiska förmånerna och därigenom uppnå en utjämnings-effekt kombinerad med en finansiell besparing för stat, kommuner eller landsting. Kanske kan man säga, att de besparingar det här skulle kunna bli fråga om skulle bli av begränsad omfattning på varje enskild punkt, men den samlade effekten kan ändå bli någorlunda stor.

På vilka områden skulle man då kunna tänka sig en ökad selektivitet vid förmånstilldelningen? Jo, på ganska många. Det är ingalunda svårt att hitta områden där en sådan åtgärd skulle vara värd att övervägas. Om vi börjar med att betrakta de icke behovsprövade

kontantbidragen från stat och kommun, ligger det närmast till hands att tänka på de tre stora posterna folkpensioner, sjukpenning och barnbidrag.

För folkpensionernas del finns det mycket som talar *emot* införandet av behovsprövning, det må erkännas, men tanken på en sådan åtgärd synes dock inte så orimlig att den inte kan diskuteras. För att undvika den marginalskatteeffekt, som skulle uppstå vid en bindning mellan pensionsbelopp och inkomstens storlek, kan man tänka sig att behovsprövningen knyts till förmögenheten i stället för inkomsten. Ett sådant förfarande skulle i själva verket innebära ett slags åldersdifferentierad förmögenhetsskatt, en beskattningsform som har åtskilligt fog för sig. Eftersom en betydande del av den totala förmögenhetsstocken i vårt land ägs av personer över 67 år, skulle en till förmögenheten knuten behovsprövning av folkpensionerna kunna medföra en icke helt obetydlig besparing för statsverket.

Det är högst betydande subventionselement, som är inbyggt i den allmänna sjukförsäkringen, kan sägas innebära en inkomstöverföring från friska personer till dem som på ett eller annat sätt drabbats av sjukdom. Något nämnvärt *vertikalt* utjämnande moment ligger däremot inte i detta system annat än i så måtto att de som drabbas av mer *långvarig* sjukdom just på grund därav får en låg inkomst. Effekten av detta vertikala utjämningsmoment torde emellertid vara ganska ringa. Situationen skulle naturligtvis te sig helt annorlunda om man på ett eller annat sätt skulle kunna göra subventionerna inkomstberoende. Ett sätt att åstadkomma detta för *sjukpenningens* del vore att låta *antalet karensdagar* underkastas behovsprövning. Principen för ett sådant arrangemang skulle kunna utformas så att antalet karensdagar generellt ökades till exempelvis tre samtidigt som man — för att undvika att folk av ekonomiska skäl underlåter att sjukskriva sig om de har behov därav — medger en nedsättning av antalet karensdagar för personer med låga inkomster. Om man därvid binder antalet karensdagar vid föregående års inkomst förefaller risken för uppkomsten av en incitamentspåverkande margineffekt vara minimal. Att ett sådant system skulle medföra stora besparingar för statsverket är helt

uppenbart.

När det gäller de *allmänna barnbidragen* är det svårt att tänka sig en behovsprövning knuten till andra variabler än inkomstens storlek. En bindning mellan inkomst och bidrag skulle emellertid leda till betydande marginaleffekter och vore därför knappast en särskilt lycklig utväg. Lite annorlunda ter sig emellertid situationen för de två närbesläktade bidragsformerna förlängt barnbidrag (som utgår till grundskoleelev som fyllt 16 år) och studiebidrag till elever i gymnasier och därmed jämställda läroanstalter. Dessa bidrag skulle möjligen kunna göras beroende av föräldrarnas *utbildningsnivå*. Motiveringen för en sådan anknytning skulle då vara att de föräldrar, som fått förmånen av högre utbildning vanligen har dels någorlunda goda inkomster, dels ett så stort intresse av att ge sina barn en motsvarande utbildning att ytterligare stimulans av detta intresse inte behövs.

Om vi så lämnar kontantbidragen och övergår till att betrakta prissubventionerna, blir det givetvis sjukvården som i första hand kommer i blickfånget. Därvid inställer sig genast många frågor. Är det så självklart att vi alla oavsett vår ekonomiska situation skall betala 7 kronor vid poliklinikbesök? Är det självklart att alla skall få ligga på sjukhus utan att betala något för den vård de får? Är det rimligt att många ekonomiskt välbeställda åldringar skall ligga på kronikerhemmen och ackumulera kapital i stora mängder? Är det så självklart att barntandvården skall vara kostnadsfri? etc., etc.

Såvitt jag förstår skulle man utan sociala olägenheter kunna minska generaliteten i de sociala förmånerna på sjukvårdens område. Genom att dessa förmåner görs behovsprövade — i första hand kanske poliklinikavgifterna — skulle högst betydande besparingar uppnås. En behovsprövning skulle utan olyckliga bieffekter kunna knytas till storleken av föregående års inkomst. Det finns ingen anledning tro, att marginaleffekten vid ett sådant förfarande skulle påverka den enskilde individens incitament i nämnvärd utsträckning. Det finns väl ändå ingen som skulle inskränka sin arbetsinsats därför att han vet att han *i händelse av sjukdomsfall* under påföljande år skulle komma lite lindrigare undan ifråga om

poliklinik- eller sjukhusavgifter.

Vid sidan om sjukvården är det närmast skolväsendet som kommer i åtanke. Från fördelningssynpunkt sett skulle en behovsprövning av rätten till fria skolmåltider och fri skolmateriel väl kunna försvaras. Frågan är dock hur en sådan prövning skulle utformas. Knyts den till inkomsten, vilket förefaller vara det enda rimliga, uppkommer givetvis ganska betydande marginaleffekter och man hamnar då i samma dilemma som då det gällde en inkomstgradering av de allmänna barnbidragen. Jag är osäker på om det finns någon acceptabel lösning på det dilemma.

Naturligtvis finns det en mängd andra områden inom vilka kommuner och landsting skulle kunna minska generaliteten i sin subventionspolitik. Man skulle kunna avgiftsbelägga en del av den service som nu erbjuds gratis, och på de områden där servicen redan är avgiftsbelagd skulle avgifterna kunna höjas och behovsprövning samtidigt införas. Icke obetydliga besparingar synes kunna vinnas på den vägen.

Slutsatsen av vad som nu sagts om generella kontra selektiva socialpolitiska subventioner är att ett visst utrymme finns för en ökad selektivitet på flera olika punkter. Det område inom vilket ett steg i denna riktning framför allt synes vara befogat är sjuk- och hälsovård. Där är risken för uppkomsten av icke önskvärda marginaleffekter jämförelsevis små, och där finns också de stora besparingarna att vinna för staten, kommuner och landsting. Införandet av avgifter för slutna sjukhusvård, en höjning av poliklinikavgiften och en ökning av antalet karensdagar torde visserligen för många människor te sig chockerande, men frågan är om en sådan utveckling ändå inte vore ett framsteg. Därigenom vunnas nämligen inte bara en utjämning av välfärdsfördelningen utan också en ökning av de totala sjukvårdsresurserna i samhället. Den starka återhållsamhet som landstingen under de närmaste åren — av ekonomiska skäl — måste ålägga sig vid sjukvårdens fortsatta utbyggnad är givetvis en följd av finansieringssystemet. Om hushållen i större utsträckning själva finge stå för sina sjukvårdskostnader, skulle situationen komma i en helt annan dager.

En progressiv konsumtionsbeskattning

En överflyttning av vertikalt konsumtionsomfördelningseffekter från inkomstbeskattningen till konsumtionsbeskattningen kan åstadkommas på flera olika sätt. Ett är att varudifferentiera mervärdesskatten (momsen) efter "lyxklass" dvs. låta skatten utgå med högre procentsats ju mer konsumtionen av varan ifråga är koncentrerad till de högre inkomstskikten. Att en sådan differentiering skulle skapa en utomordentligt stark utjämning av konsumtionsfördelningen är helt uppenbart. Frågan är ändå, om denna väg är särskilt lämplig att beträda. Den leder nämligen till en icke-optimal resursallokering — på grund av att varupriserna inte blir proportionella mot produktionskostnaderna — och därigenom till en välfärdsförlust för samhället som helhet. Den leder dessutom till orättvisor individerna emellan, såtillvida att den inom varje inkomstklass missgynnar individer med särskilt hög preferens för sådana varor som åsatts hög skatteprocent.

Eftersom prisbildningen på svenska jordbruksprodukter från början är artificiell gäller dessa invändningar mot en varudifferentierad moms knappast det alternativ, som ofta framförts under senare år och som går ut på en differentiering mellan livsmedel och andra varor. Varken allokering- eller rättviseargumentet har någon verklig bärighet här. För en ekonomisk jämlikhetspolitik förefaller därför en sänkning av momsen på livsmedel i kombination med en höjning av momsen på andra varor vara en mycket attraktiv åtgärd. Uppenbarligen skulle man därmed åstadkomma en långt större utjämnings-effekt än vad som är möjligt att nå genom en ökning av inkomstbeskattningens progressivitet. Bland alla jämlikhetsskapande åtgärder som kan vidtagas utan större tidsutdräkt och skadeverkningar ter sig denna som den långt effektivaste.

Bilbeskattningen är ett särskilt kapitel. Som det nu är täcker de på bilismen vilande skatterna ingalunda de kostnader som bilismen förorsakar samhället, och ur allokeringssynpunkt är detta ett motiv för att höja dessa skatter. Vilka fördelningsmässiga effekter en sådan åtgärd skulle få är emellertid inte så alldeles lätt att säga. I kombination med en minskad direkt beskattning skulle en höjning

av bilskatterna givetvis leda till en inkomstöverföring från bilägare till icke-bilägare. Med all sannolikhet skulle detta få en vertikalt utjämnande effekt. *Inom* bilägargruppen skulle däremot effekten bli den motsatta eftersom bilskatterna inte är inkomstberoende. Hur välfärdsfördelningen i landet skulle påverkas är därför oklart. Dock skulle rimligen en höjning av bilskatten i kombination med en sänkning av momsens på livsmedel medföra en icke oväsentlig vertikalt välfärdsutjämnande effekt.

En annan idé, som borde tas upp till allvarlig prövning är införandet av en *utgiftsskatt*, dvs. en progressiv skatt baserad inte på inkomstens utan på konsumtionsutgifternas storlek. En sådan skatt har mycket diskuterats i den vetenskapliga litteraturen och den har också införts i ett par länder. Skatten är avsedd inte som ett alternativ utan som ett komplement till inkomstskatten; de båda skatteformerna kan kombineras på flera olika sätt. Vanligen tänker man sig en kombination av en proportionell jämförelsevis låg inkomstskatt och en ovanpå denna lagd progressiv utgiftsskatt. Rimligen måste man därvid utgå ifrån att utgiftsskatten börjar utgå först från och med en viss inkomstnivå — i vårt land exempelvis 30 000 kronor. Personer med inkomster under denna gräns berörs sålunda icke av utgiftsskatten.

I jämförelse med inkomstskatten har utgiftsskatten många fördelar. Genom att den riktar sin udd emot konsumtionen får den en starkare välfärdsutjämnande effekt än en inkomstskatt med motsvarande progressivitet. Det sammanhänger naturligtvis med att utgiftsskatten träffar den konsumtion som innebär kapitalförväring. Denna egenskap, som i själva verket är en av utgiftsskattens stora poänger, har den bieffekten, att skatten delvis också blir ett alternativ till arvs- och kapitalvinstbeskattningen. En annan stor fördel är att den starkt premierar sparat, att den har mindre negativa effekter på incitamenten till arbetsinsatser än en inkomstskatt och att den medför mindre incitament till kapitalflykt. Här till kommer att en överflyttning av det progressiva elementet från inkomst- till utgiftsbeskattningen skulle eliminera den av inkomstskattens progressivitet föranledda orimligheten att konsumtionen av varaktiga varor ställer sig billigare för personer med höga in-

komster än för personer med låga.

Det må gärna erkännas, att utgiftsskatten även har nackdelar i jämförelse med inkomstskatten. De är emellertid i främsta rummet av uppördsteknisk natur och gäller hur i det enskilda fallet en persons konsumtionsutgifter skall definieras, hur man skall kunna bestämma dem på grundval av en självdeklaration och hur skattefusk skall kunna undvikas. Dessa problem förefaller dock inte vara ööverstigliga. Med tanke på utgiftsskattens många fördelar är det därför ytterst angeläget att frågan om införandet av en sådan skatt blir föremål för en förutsättningslös utredning.

Förvärvsinkomsternas fördelning

Det jag hittills har sagt har gällt åtgärder ägnade att påverka den mekanism, varigenom förvärvsinkomsternas fördelning omformas till en välfärdsfördelning. Det är emellertid tydligt att mekanismen inte är det enda objektet för en rationellt utformad fördelningspolitik. Denna kan ju också gå mera direkt på ”roten till det onda” och påverka det skeende varigenom förvärvsinkomsternas fördelning bestämmes.

Det skulle föra alldeles för långt att här gå in på en systematisk och någorlunda fullständig diskussion om de möjligheter den ekonomiska politiken har att påverka förvärvsinkomsternas fördelning i utjämnande riktning. Jag måste därför begränsa mig till några spridda reflexioner. Först skall jag i största korthet beröra en allmän princip för en sådan politik för att sedan säga några ord om utbildningspolitiken samt arvs- och kapitalvinstbeskattningen.

En stor del av de inkomstskillnader som idag förekommer i det svenska samhället har sitt upphov i marknadsimperfectioner och balansrubbningsar av olika slag. Den bristande rörligheten på arbetsmarknaden liksom också trögheten i näringslivets anpassning till nya situationer leder till viss arbetslöshet, förekomsten av olika monopolsituationer leder i vissa fall till stora företagarvinster och — inte minst på fastighetsmarknaden — till väldiga kapitalvinster, brist på välutbildad personal medför ett högt uppskruvat löneläge för vissa grupper av akademiker, inflation skapar omfattande kapi-

talvinster och kapitalförluster etc., etc. För ekonomisk politik med inkomstutjämning som mål är det därför av primärt intresse att sådana marknadsimperfectioner och balansrubbingar i möjligaste mån undanröjs. Frågan är om inte den utjämnings-effekt som kan nås genom åtgärder riktade mot detta mål är långt större än den som sker genom förändringar i skattesystemet. Sådana åtgärder kan också betraktas som speciellt *effektiva* utjämningsinstrument, eftersom de, åtminstone i stor utsträckning, har en *positiv* effekt på tillväxttakten i ekonomin.

Under det senaste decenniet har svensk ekonomisk politik i betydande utsträckning inriktats på åtgärder av nu nämnt slag. Arbetsmarknadspolitiken, lokaliseringpolitiken och utbildningspolitiken är exempel. Mycket återstår emellertid ännu att göra i den vägen. Den nuvarande politiken fungerar inte helt perfekt, särskilt inte vad gäller kvinnornas och de handikappades inlemmande i förvärvslivet, och nya områden öppnar sig ständigt för liknande åtgärder. Näringspolitiken, som borde kunna fylla en stor uppgift i detta sammanhang, har ännu inte riktigt funnit sina arbetsformer. Vidare har vi ju ännu inte lyckats bemästra inflationen och därmed förhindra att varje år väldiga realvärden helt irrationellt överföres från debitorer till kreditorer.

Låt mig så övergå till utbildningspolitiken och därvid först och främst framhålla, att all empirisk erfarenhet — såväl från vårt land som från andra länder — säger att utbildning och/eller begåvning är den dominerande faktorn bakom löneskillnaderna i samhället. Huruvida det därvid är utbildningen i sig själv eller denna i kombination med begåvningen som är avgörande är svårt att säga, eftersom utbildningsgrad och begåvning är starkt korrelerade.

Att utbildning och/eller begåvning så hårt slår igenom i löneavseende (även när hänsyn tagits till olikheter i inkomstens tidsprofil) sammanhänger givetvis med efterfråge- och utbudsförhållanden. Ökar utbudet av välutbildad personal mer än efterfrågan har vi anledning tro att detta leder till minskade inkomstklyftor mellan personer med och personer utan utbildning. Med all sannolikhet kommer därför den utbildningsexplosion som vi upplever för närvarande att få denna effekt, och mycket talar för att det

svenska samhällets stora satsning på utbildning under senare år kommer att vara starkt jämlikhetsskapande i den meningen att den leder till en betydande utjämning av den vertikala inkomstfördelningen.

Det ökade utbudet på välutbildad arbetskraft kommer visserligen att medföra en relativ minskning av akademikeryrkenas löneförsprång, men utan tvivel kommer akademikerna även i framtiden att utgöra samhällets överklass. Detta gör, att den subventionering som idag kommer studenterna till del kan ses som en väldig inkomstöverföring till den kategori, som i morgondagens samhälle kommer att inneha samhällets toppbefattningar och därmed förenade topplöner. Subventionssystemet innebär i själva verket en enorm inkomstöverföring från mindre till mer lyckligt lottade personer, eller för att uttrycka sig mer drastiskt, från enfaldiga till begåvade personer. Kan en sådan inkomstöverföring verkligen försvaras? Kanske det, om man utgår ifrån att utbildningen medför externa effekter, som kommer alla medborgare till del. Men hur bärande är egentligen det argumentet? Skulle inte de effekterna framkomma även vid ett system med mindre inslag av subventionering? Och hur går den här subventioneringen ihop med den ofta framförda åsikten att utbildning inte endast skall anses som en investering utan även som en form av konsumtion? Skall verkligen alla de, som inte har intellektuella förutsättningar för högre studier, vara med om att skattevägen bekosta sina mer begåvade kamraters konsumtion? Enligt min mening är dessa frågor av central betydelse för utbildningssystemets konstruktion liksom också för hela jämlikhetspolitikens utformning.

Ett steg på vägen mot en lösning av detta problem vore att införa ett system, där studenterna i större utsträckning än nu själva fick betala för sina studier. Jag tänker inte endast på det egna uppehållet utan även på undervisningskostnaderna. Ett sådant system kan utformas på flera olika sätt. Man kan gå den mer traditionella vägen och ge studenterna statliga lån, som sedan på vanligt sätt får amorteras. Troligen skulle dock detta framtvinga en så väldig skuldsättning att incitamenten till att skaffa sig en högre utbildning minskade i en icke önskad utsträckning. Ett bättre alternativ

synes då vara att göra all utbildning (inklusive levnadsomkostnaderna) fri och samtidigt införa en indirekt skatt på utnyttjandet av akademiskt utbildad arbetskraft. Incidensen av en sådan skatt skulle rimligen ligga på akademikern ifråga och på så sätt skulle han indirekt få betala sin egen utbildning. Ett sådant system skulle också ge en från resursfördelningssynpunkt sett förmånlig effekt om man differentierade beskattningen efter de verkliga utbildningskostnaderna. Skulle systemet inbjuda till emigration efter studiernas slutförande? Om så blir fallet eller inte är svårt att avgöra. Det beror helt på hur löneläget för akademikerna utvecklas.

Medfödda individuella olikheter i begåvning och arbetskapacitet skapar givetvis problem för jämlikhetspolitiken. Frågan är i vilken utsträckning man har anledning att försöka neutralisera de utomordentliga orättvisor, som naturen skapar genom att låta den ena individen födas med hög intelligens och stor arbetsförmåga och den andra med ringa mått av dessa egenskaper. Här går meningarna mycket isär. Även bland dem som ivrar för ökad jämlikhet anser många en lönesättning efter arbetets kvalitet rimlig och rättvis. Andra däremot menar, att rättvisan fordrar att medfödda egenskaper — begåvning lika litet som föräldrarnas förmögenhetsförhållanden och sociala status — inte motiverar någon särställning i inkomstavseende (annat än i den mån en sådan särställning framtvingas av incitamenthänsyn). Hur dessa åsiktsskillnader kommer att påverka den framtida jämlikhetspolitiken är svårt att säga. Förr eller senare måste man emellertid ta ställning i denna fråga. Den är av vital betydelse för all jämlikhetsideologi.

Vid sidan om begåvning och arbetskapacitet spelar utan tvivel förmögenhetssituationen en betydelsefull roll som orsaksfaktor bakom inkomstspridningen i samhället. I Sverige — liksom i flertalet andra länder — är förmögenhetsfördelningen mycket sned och för inkomstutjämningspolitik ter det sig därför naturligt att på ett eller annat sätt minska denna snedhet. Detta kan göras antingen genom att förmögenhetsägandet sprids till allt större grupper av medborgare eller att de existerande förmögenheterna beskärs. Det förra har stundom förordats från borgerligt håll, men från socialdemokratisk sida har man vanligen ställt sig kallsinnig därtill, av

ideologiska skäl. Senare års politik har helt inriktats på det senare alternativet. Därvid har uppmärksamheten främst riktats mot arvs- och kapitalvinstbeskattningen.

Det hävdas ofta att förekomsten av arv är odemokratiskt och orättvist genom att arvet ger vissa medborgare helt oförtjänta fördelar framför andra. Arv, menar man, strider mot principen att alla skall ha samma chans här i livet. Att det ligger stor tyngd i detta argument kan väl inte förnekas, och för en jämlikhetspolitik måste det te sig helt naturligt att ytterligare skärpa arvsbeskattningen.

En höjning av arvsskatten skulle med all sannolikhet medföra betydande problem inte bara för det privata näringslivet i vårt land utan även för hela den svenska ekonomin. Anledningen är att en sådan åtgärd måste medföra stora finansiella svårigheter för många företag — speciellt familjeföretagen — och också leda till ökad kapitalflykt. Frågan blir därför huruvida en ökad arvsbeskattning är ett *effektivt* instrument för åstadkommandet av ökad jämlikhet. Det är svårt att uttala sig mer bestämt på denna punkt, men nog talar mycket för att den inkomstutjämning som kan åstadkommas med en skärpt arvsbeskattning får köpas till ganska högt pris i form av sänkt tillväxttakt.

Mot det sista påståendet må en liten reservation göras. Möjligen kan man i tillräcklig grad mildra en ökad arvsbeskattnings konsekvenser för familjeföretagen genom att införa en slags "återlånerätt" för den som drabbas av skatten. Förslag i den riktningen har ju framförts från olika håll. Det är ett intressant alternativ, som borde tas upp till allvarlig diskussion. Personligen vill jag dock starkt ifrågasätta om inte hela arvsproblemet enklast och bäst löses genom den utgiftsskatt, som jag ovan talat om och som medför en beskattning av *kapitalförtäringen*.

Det jag sagt om arv gäller i mångt och mycket även kapitalvinster. Från allmän demokratisk synpunkt sett ter sig sådana ofta orättvisa. Samtidigt måste medges att möjligheterna att göra kapitalvinster utgör en utomordentligt viktig — för att inte säga nödvändig — ingrediens i det privata näringslivets villkor. Sådana vinster är också av fundamental vikt för att en effektiv resursfördelning

i samhället skall nås. En alltför hård beskattning av kapitalvinster får därför utan tvivel allvarliga konsekvenser för tillväxttakten i samhället. Detta gäller emellertid inte *alla* kapitalvinster. Det finns flera typer av sådana som inte alls har någon "samhällsnyttig" funktion att fylla.

Konsekvensen av distinktionen mellan "nyttiga" och "icke nyttiga" kapitalvinster borde naturligtvis vara, att beskattningen på något sätt differentierades efter grad av "nyttighet". Det skulle innebära att kapitalvinster uppkomna genom aktivt agerande av olika slag (innovationer, skicklighet vid ledande av företag, köp och försäljning av aktier etc.) skulle beskattas jämförelsevis lågt, medan vinster uppkomna genom exempelvis inflation och höjda markpriser skulle beskattas högt. Är därför den så ofta förordade synkroniseringen av kapitalvinstbeskattningen på olika områden verkligen eftersträvansvärd? Kanske man skall göra precis tvärt om. Detta är emellertid en stor fråga, som jag här inte kan gå in på. Möjligt är att hela kapitalvinstproblemet — liksom arvsskatteproblemet — enklast och effektivast löses genom att en utgiftsskatt införs.

Jämlikhet i en blandekonomi — ett slutord

Jag har sagt, att de senaste årens intensifiering av fördelningsdebatten i vårt land har varit förenad med en ideologisk tyngdpunktsförskjutning. Uppmärksamheten har koncentrerats på de nvertikala fördelningens utveckling. Dagens jämlikhetsideologi kommer sannolikt att sätta stark prägel på 70-talets ekonomiska politik. För det privata näringslivet i vårt land kommer detta att medföra betydande problem, särskilt på grund av att en utveckling i den riktningen tenderar att skärpa kraven på ökad beskattning. Dessa problem synes dock inte vara större än att de går att lösa. Ett väsentligt moment i deras lösning ligger, enligt min mening, i det jag kallat en effektivisering av fördelningspolitiken.

En effektivisering av fördelningspolitiken innebär att de välfärdsutjämnande åtgärderna i större utsträckning än hittills utformas med sikte på att minimera de negativa effekterna på incitament

och resursfördelning. Konkret kan detta ske på flera olika sätt; man kan ersätta en del av de nuvarande transfereringarna med en negativ inkomstskatt, man kan övergå från generella till selektiva metoder för inkomstöverföringarna från de offentliga myndigheterna till hushållen, de omfördelande åtgärderna kan flyttas från den direkta beskattningen till andra steg på vägen mellan förvärvsinkomsternas fördelning och välfärdens fördelning, man kan också i ökad utsträckning inrikta åtgärderna mot orsaksfaktorerna bakom uppkomsten av individuella olikheter i förvärvsinkomst.

Jämlikhetsideologin riktar sin udd mot det privata näringslivets mest centrala livsnerv. En "fredlig samexistens" mellan privat näringsliv och en på jämlikhetsideologin grundad ekonomisk politik är därför möjlig endast om man på båda sidor visar förståelse för varandras synpunkter och vilja till kompromisser. En sådan tingens ordning fordrar emellertid i sin tur att man ser problemen i ögonen och anstränger sig att finna förnuftiga lösningar. Att man därvid bör akta sig för att bli fastlåst i gamla tankebanor och i stället pröva nya utvägar är självklart.

EEC och blandekonomin utveckling i medlems- staterna

Av PER KLEPPE

Dessa reflexioner (gjorda i augusti 1971) rör ett ämne med ett väldigt omfång. Det gäller stora områden av vår politik, och vi måste i hög grad utgå från en värdering av den framtida utvecklingen, delvis på tämligen lång sikt.

Låt oss börja med själva begreppet blandekonomi. Representerar EEC någon bestämd typ av blandekonomi? Det finns de som anser att både Romfördraget och EEC:s nuvarande politik kan tolkas som en bestämd, avgränsbar variant av blandekonomi. Vilka verkningar skulle ett medlemskap i EEC få för den enskilda statens dispositioner?

Det finns mycket olika och delvis oklara uppfattningar om detta. Det egendomliga är att det har förekommit angrepp på EEC både från den yttersta vänstern – som kallar EEC för en kapitalistisk organisation – och från den yttersta högern. Både i Norge, Storbritannien och andra länder finns en ”ohelig allians” mot EEC och ofta mot ett starkare internationellt engagemang överhuvudtaget. Många företrädare för näringslivet har känt ovilja mot EEC då de anser att det innebär en potentiell dirigism, alltså en fara för att det också på det internationella planet skulle bli samma ökning i omfånget av offentliga ingrepp som har observerats inom staterna.

Det är svårt att tala om blandekonomi utan att ta med marknadsekonomi i sammanhanget. En rent centraldirigerad ekonomi kan inte vara en blandekonomi. Det kan utan vidare slås fast att EEC-systemet förutsätter en marknadsekonomi, alltså att ansvaret för de enskilda besluten i det ekonomiska livet i stort sett är decentraliserat så att anpassningen sker genom olika former av marknader.

Detta är ett mycket generellt uttalande som måste preciseras. Först måste understrykas att en marknadsekonomi inte nödvändigtvis är detsamma som en privatägd ekonomi. En marknadsekonomi kan ha stora inslag av kooperativa, stats- eller kommunägda företag eller andra former som inte är privata. Detta är en viktig realitet i EEC-sammanhang, eftersom flera av de länder som idag är medlemmar av EEC har betydligt större inslag av offentligt ägande av industri och andra delar av det ekonomiska livet än t.ex. Norge. En del av de monopol, särskilt handelsmonopol, som har funnits och fortfarande finns har varit besvärliga att anpassa till EEC-systemet. Alkoholmonopolet och andra monopol av speciell karaktär har i stort sett kunnat passas in, men i övrigt har EEC-systemet försvårat monopol både av privat och statlig natur. Men detta är ju inte detsamma som offentlig ägarandel, vilken delvis är mycket stor i några av dessa länder. Det är alltså här inte fråga om privat- eller offentlig ägd ekonomi utan om en marknadsekonomi utan hänsyn till hurdana ägarförhållandena är.

Marknadens förutsättningar kan variera starkt. EEC-systemet kan kompletteras, men inte ersättas, med en lång rad villkor. Grundvillkoren för marknaden växlar i själva verket ganska kraftigt från land till land, och systemet tillåter ännu större variationer. EEC-systemet förutsätter att det inte finns diskriminerande regler till förmån för inhemsk produktion eller inhemska företag. Såvida marknadsbetingelserna i det enskilda landet är desamma för inhemsk produktion som för produktion från andra medlemsländer, kan ramarna tillåtas skifta starkt. Det är viktigt att utgå från detta, eftersom själva begreppet gemensam marknad är ett generellt begrepp vilket måste preciseras. Det är detta som har skett och sker genom EEC:s praktiska verksamhet. Under åren som har gått sedan Romfördraget undertecknades 1957 har ett omfattande arbete ägt rum med sikte på att precisera och konkretisera vad denna marknad skall gå ut på. Det är fortfarande lång väg att gå innan en enhetlig marknad har nåtts, men om de generella kraven om icke-diskriminering tillmötesgår kan marknadsförhållandena växla från ett land till ett annat, t.ex. i fråga om hänsynstagande till miljön eller när det gäller krav på företagsdemokrati.

Typen av blandekonomi har förändrats och kommer att förändras avsevärt över tiden. Detta är något som mer eller mindre utmärker hela gruppen EEC-länder. Dessa förändringar har kunnat och kommer att kunna äga rum inom EEC-systemets ram. Här skall bara nämnas ett par av de förändringar som sker nu eller framdeles. Först kan jag nämna vad som kan kallas principen om det offentliga suveränitet när det gäller att fastställa målen för samhällets utveckling, däribland ramarna för marknaden. Det finns en tendens att se näringslivet som en likvärdig part i samarbetet med staten. Denna åskådning kommer inte att accepteras i framtiden. Näringslivet måste ses som en del av samhället i sin helhet, och på samma sätt som alla andra måste det finna sig i att inordnas under de generella mål som de politiska myndigheterna fastslår. Dessa mål blir ständigt mera detaljerade, det är en av effekterna av bl.a. välfärdens tillväxt och den teknologiska utvecklingen. Vi sysslar idag mer och mer med värderingsproblem. Medan det på 1950-talet var tillräckligt med enkla mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, prisstabilitet och liknande, är dagens mål långt mer omfattande. Risken för målkonflikter har blivit större, och det arbete som måste läggas ned både på att klargöra målen och på sambandet mellan mål och medel har blivit svårare och viktigare. Det är nu tydligt att det inte på samma sätt som man kanske trodde tidigare går att skilja mellan å ena sidan ekonomi och å andra kultur, trivsel, alla de mera kvalitativa värdena i samhällslivet. Samhället är ett sammanhängande helt, och dessa sammanhang måste stå helt klara för att sådana regler och ramar skall kunna fastställas så att samhället fungerar så effektivt som möjligt också med hänsyn till de icke-ekonomiska delarna av målen. Den ökade komplexiteten och den ständigt ökande omfattningen av de offentliga insatser som krävs för att målen skall nås leder till större behov av en decentralisering av besluten, vilket också reser speciella problem för EEC. En stor del av tankegångarna inom EEC-systemet kan anses föråldrade, präglade av 50-talets förenklade problemställningar. Så småningom blir det nog också nödvändigt att ändra uppfattning när det gäller graden av centralisering av beslut.

Både i det enskilda landet och internationellt, i den grad det

kommer i fråga, bör mycket arbete ägnas åt att precisera ansvarsförhållandet mellan offentliga myndigheter och näringslivet. Den nuvarande situationen karakteriseras i hög grad av förvirring, det finns en djungel av bestämmelser och mängder av oklara ansvarsförhållanden. Det är en situation som vi måste arbeta oss ut ur. Oklara ansvarsförhållanden råder också mellan det enskilda landet och internationella enheter. Många tycks tro att den stat som vi har byggt upp, med all dess myndighet och hela dess apparat, i princip bör ha ansvar för allt möjligt, i varje fall formellt sett. Det är nog nödvändigt att reducera denna tro på statens ansvar för allt mellan himmel och jord och i synnerhet på dess möjligheter att fylla ett sådant ansvar. Denna minskning av de statliga myndigheternas ansvar måste äga rum på flera plan: nedåt, i riktning mot decentralisering till lokala enheter, men också utåt förbi landets gränser, eftersom många av de viktigaste problemen i vår tid bara kan lösas tillfredsställande på det internationella planet. Vi behöver en nykter och relativt detaljerad diskussion om vad som naturligen kan förläggas till statliga myndigheter, vad som kan föras till lokala myndigheter inom landet och vad som bäst kan tillvaratas av internationella och delvis övernationella organ som t.ex. EEC. Bara en sådan nykter diskussion kan få oss bort från det nästan metafysiska plan som vi nu befinner oss på. Det måste vara uppenbart här att reellt inflytande är något annat än formellt.

Vi får inte bortse från komplikationerna när det gäller att överföra befogenheter från nationella till övernationella enheter. Trots sina svagheter har staten blivit en ganska handlingskraftig apparat. Vi kan kritisera den, både när det gäller dess förmåga att precisera mål och att fullfölja dem, men om man vill gå vidare till övernationella beslut, t.ex. inom ramen för EEC, står man inför nya och svårlösta problem. En svårighet hänger samman med att enskilda delar av olika regioner har olika utvecklingsnivå. En del säger att det är fel att satsa på Europa, vi måste satsa på världen som helhet, vi måste få globala lösningar. De flesta instämmer säkert i detta, men när det kommer till att skapa funktionsdugliga beslutsenheter för många uppgifter kan man inte samla områden på alltför skiftande utvecklingsnivå. En av fördelarna med Västeuropa är att

länderna trots alla olikheter har en utvecklingsnivå som inte varierar alltför starkt. Det är detta som ofta talar för regionala lösningar kontra globala. Utvecklingsnivån i delar av området kan inte skifta alltför mycket om det skall bli möjligt att hitta fram till en gemensam politik.

Ett annat problem är olika värderingar och preferenser. Denna fråga spelar stor roll inom socialdemokratin. I Norden, där socialdemokraterna är relativt starka, säger många att det faktum att olika preferenser dominerar inom Västeuropas länder i sig själv är ett hinder för att vi skall gå in i ett samarbete. Men om man återigen tänker globalt och ser på de viktiga uppgifter som bara kan lösas tillfredsställande genom ett samarbete över gränserna, är det svårt att se att detta kan uppnås lättare inom andra konstellationer än Västeuropa, som redan på förhand har så mycket gemensamt. Från arbetarrörelsens synvinkel är det viktigt att hålla i minnet att socialdemokratin är en stark politisk faktor endast i Västeuropa. Socialdemokratin har större möjlighet att prägla den politiska diskussionen inom ramen för en politisk demokrati och att spela en större politisk roll i Västeuropa än i någon annan del av världen. Detta försvagas inte av att det finns undantag, i synnerhet Frankrike och Italien. Också där är den idétradition som socialdemokratin representerar ett viktigt element. Willy Brandt har sagt att det vi står inför inte är ett val mellan ett socialistiskt och ett kapitalistiskt Europa utan i stället hur vi skall få ett Europa där de olika värderingarna kan korsas och där man har verkliga möjligheter för att kämpa och vinna gehör för sina synpunkter. Sådana möjligheter finns i Västeuropa, även om det måste konstateras att vissa länder har mera konservativa traditioner och regimer än andra och att det inom Norden antagligen finns en starkare socialdemokrati än i andra delar av området. Hur som helst visar en genomgång av de synpunkter som kommer fram i debatten kring EEC i medlemsländerna att olikheterna trots allt är relativt begränsade om de mäts med globala mått.

En svårighet är också att internationella beslutsprocesser och procedurer i stort sett är mera tungrodda och svårare att förändra än nationella. Detta är förmodligen ett tidsbegränsat fenomen, och

efterhand som vi utvecklar sådana organ kommer också beslutsprocesserna att bli smidigare och möjligheterna till förändringar större. En huvudtanke bakom upprättandet av EEC var att genom att skapa en stormarknad skulle denna del av världen få en ekonomisk och politisk styrka som det enskilda landet inte hade. Denna ganska enkla tankegång hade en ekonomisk sida, nämligen fördelarna med en stor marknad, de ökade utsikterna till specialisering och arbetsfördelning och därmed till ett bättre utnyttjande av resurserna. Detta allmänna resonemang måste givetvis kvalificeras om man går in på enskilda delar av ekonomin.

Mot en gemensam politik

Det finns också en politisk sida, nämligen att en stormarknad av detta slag kräver en gemensam politik, i första hand på det ekonomiska området, i andra hand på övriga områden och att en högre grad av politisk samordning och samarbete kommer att växa fram och på så sätt ge denna del av världen större politisk betydelse.

Som nämnts innehåller Romfördraget tankegångar som är typiska för 50-talet, alltså med tonvikt på ekonomisk tillväxt, prisstabilitet, full sysselsättning, en rimlig fördelning av levnadsstandarden och liknande, som också går igen i enskilda staters dokument från perioden. De angrepp som nu kommer från dagens ungdom på detta 50-talsdokument kan lika gärna riktas mot dessa nationella dokument. Det är viktigt att slå fast att EEC-systemet är stätt i ständig utveckling. Sedan Romfördraget skrevs har en rad andra aspekter av politiken dragits in i EEC-sammanhanget. Målen har kvalificerats genom att miljösynpunkter, sociala aspekter, regionalpolitik har uppmärksamats, företagsdemokrati har ägnats mera intresse osv. EEC har på så sätt spritt sig över ett ständigt större fält och genomgår samma utveckling som de individuella staterna. Utvecklingen inom EEC är delvis långsammare än i vissa av medlemsstaterna, något som skapar en del problem i förhållande till dessa, dock knappast av avgörande slag. Det är i varje fall tydligt

att Romfördraget inte låser fast systemet utan att det är i rörelse. Det bör också påpekas att det som är nytt utöver Romfördraget kräver enstämmighet. Detta betyder att de enskilda länderna kan ha inflytande på utvecklingen. Vad som har skett inom EEC är tämligen parallellt med det som kan iaktas i de enskilda länderna, och jag tror inte att anklagelsen mot EEC för orörlighet har så stor reell bas.

Än en gång: Romfördraget är neutralt inför typen av blandning. Det kräver en marknadsekonomi, det kräver en gemensam marknad och icke-diskriminering i det enskilda landets ekonomiska liv. Inom denna ram är det neutralt. Detta framgår av de regler och beslut som föreligger i EEC, vilka för övrigt annars aldrig hade godtagits av de högst divergerande politiska riktningarna inom EEC-länderna

Det som direkt behövs för bildandet av en gemensam marknad måste innebära en viss överföring av suveränitet från de enskilda länderna till gemenskapen, till EEC. Tullpolitiken har blivit en gemensam angelägenhet. Detsamma gäller den yttre handelspolitiken, som inte är fullt genomförd därför att Sovjetunionen och de andra östeuropeiska länderna ännu inte accepterat EEC. Detta är säkerligen bara en tidsfråga; i loppet av kortare eller längre tid kommer EEC-länderna att få en gemensam yttre handelspolitik gentemot alla länder. Det blir i mindre mån ett problem för ett litet land, medan det kan vara ett problem för ett stort land som ofta använder handelspolitiken i andra syften än de rent ekonomiska. I varje fall för blandekonomins karaktär bör detta inte tillmätas någon större vikt.

Jordbruks- och fiskepolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken kan däremot bereda större svårigheter. Så har åtminstone skett i Norges förhandlingar med EEC. Det är tydligt att det även i framtiden kommer att finnas lokala marknader för grönsaker, färsk mjölk osv. Utsikten för att i praxis genomföra en gemensam marknad för jordbruksprodukter beror på möjligheterna att lagra och transportera dem. Den gemen-

samma marknaden för jordbruksprodukter har som bekant inte kunnat genomföras utan en viss smärtsam anpassning. Man har ännu inte kommit därtill att målet från början av 60-talet kan sägas vara uppfyllt. Jordbruk är beroende av klimat och topografi, och Norge har som alla vet ett klimat och en topografi som avviker ganska starkt från förhållandena i Mellaneuropa. Vi har lagt upp våra förhandlingar med detta som utgångspunkt. Det har inte något särskilt att göra med typen av blandekonomi, men det visar att varje ekonomi har sina speciella problem som det kanske ofta kan vara svårt att lösa tillfredsställande inom ett stort system där man är rädd att skapa prejudikat genom undantag och särbestämmelser. Något av samma problem har vi inför den gemensamma fiskepolitik som nu håller på att växa fram. Norges huvudproblem kan återigen sägas ha perifert intresse för blandekonomins karaktär, men ett par faktorer i vår förhandlingsuppläggning skall ändå nämnas. Vi går in för ett etableringssystem som vi anser kunna grundas på Romfördraget och som kräver etablering i kustområdena för att fiske skall få bedrivas inom kustsektorn, av oss definierad till 12 mil och av engelsmännen till 6 mil. EEC har antagit en gemensam bestämmelse som inte innebär någon form av prioritering av kuststaternas fiskare. Varken Tyskland, Belgien eller Holland har kustfiske av någon betydelse, Italien är ett medelhavsland och bryr sig föga om detta. Fransmännen har slagits ensamma mot den princip som har införts men har måst ge upp. För oss är det av avgörande betydelse att få ett gott resultat av förhandlingarna på denna punkt. Stora delar av befolkningen i vårt land är direkt eller indirekt lokaliserad till kustfisketrakter, och vi kan därför inte acceptera gemensamma regler som skadar den ekonomiska grundvalen för detta. Hade Norge varit medlem av EEC innan den gemensamma fiskepolitiken antogs, är det föga troligt att den hade fått denna form i och med att Norge ensamt, i ton räknat, är en lika stor fiskeration som EEC tillsammans. Detta bör vara ett memento när det gäller andra områden. Våra skeppsredare är t.ex. mycket ängsliga inför möjligheten av en framtida gemensam sjöfartspolitik på grundval av artikel 84 i Romfördraget. Också på andra centrala områden är det rimligt att räkna med gemensam politik från EEC:s sida. Det bör stå klart att en

statisk värdering av systemet har varit och är en fara för en realistisk uppskattning av vad detta system kommer att föra med sig. Det innebär problem inte bara att vara medlem utan också att vara icke-medlem.

Ett par ord till om fisket: Det är nödvändigt för oss att säkra en fortsatt bosättning i de tunt bebyggda delarna längs norska kusten, ända upp till den ryska gränsen. Vi måste därför ge prioritet åt dessa fiskare. Det blir så småningom tekniskt och ekonomiskt möjligt med fabriksfartyg och andra stora båtar som kommer långt bortifrån för att ta upp fisken. Vi måste ge kustfiskarna åtminstone den prioritet som ligger i att de får ensamrätt till fiske i kustfarvatten. Vi föreslår inte att denna ensamrätt skall ges till norska medborgare utan till varje medborgare i varje medlemsland som vill slå sig ner och etablera sig på samma villkor som norrmän i kusområdena. Samma etableringsprincip är genomförd för naturgas i Nordsjön, för att ta ett exempel. Att EEC-länderna har tolkat Romfördraget på ett annat sätt i sin fiskeriförordning beror enligt vår uppfattning på att de inte har säsongfiske och kustfiske av samma slag som Norge. Vi betraktar detta också som ett led i en politik för att beskydda den lille mannen, något som vi för övrigt har gjort länge. Det är möjligen mindre effektivt än att satsa på storbolag, men det har avgörande betydelse både för bosättningsmönstret och för självkänslan bland fiskarbefolkningen. Att den enskilde skall äga eller vara delägare i sin båt och sin fiskeutrustning är huvudprincipen, även om det finns vissa undantag. Delvis blir diskussionerna av EEC-bestämmelserna ett slags dragkamp mellan den lille kapitalisten, fiskaren, och de stora kapitalintressena. Inom parentes kan nämnas att Unilever äger ca 60 procent av Deutsche Hochseefisch, det dominerande företaget inom tyskt fiske. Att stödja den lille mannen i en sådan konflikt är ett värde som vi fäster vikt vid, ett grundvillkor som vi gärna vill upprätthålla.

Regionalpolitik

Denna syn på fiskepolitiken är också en aspekt av det vidare begreppet, regionalpolitiken, där det är mycket lättare att vinna sym-

pati bland De sex. På detta område finns ännu föga gemensam politik. EEC har visserligen i stor omfattning infört en del ganska vittgående stödordningar med regionalpolitiskt innehåll, men de har ännu inte fått någon större praktisk betydelse. I systemet finns emellertid möjligheter både för gemensam politik och gemensamma stödordningar. Från jordbruksfonden, som idag är det största ekonomiska elementet inom EEC och i vilken också fisket nu får del, kan stöd ges åt olika åtgärder av regionalpolitisk karaktär. Detta är en av de faktorer som spelar roll under våra förhandlingar, både för jordbruk och fiske och antagligen utanför dessa två näringar. Norge uppfyller i hög grad villkoren för sådant stöd.

Det är intressant att märka att De sex har blivit eniga om att sikta på ensartade regler för regionalpolitiskt stöd till de s.k. centrala områdena. Den tyska regeringen ger starkt stöd åt industriutvecklingen i Ruhrområdet, vilket hänger samman med nedläggningen av kolgruvor. Den vill skapa nya arbetstillfällen i stället för de som försvinner när sysselsättningen i kolindustrin minskar. Motsvarande åtgärder har vidtagits i Belgien och också i centrala delar av Frankrike och Holland. Det är dessa åtgärder i centrala områden som EEC nu försöker konstruera gemensamma regler för. Det gäller att nedbringa dem till en rimlig nivå. Det skulle ge större utrymme för åtgärder i de fjärrområden som vi från norsk sida i första hand är intresserade av, alltså folkfattiga områden eller sådana där jordbruk och inte gammal industri har dominerat näringslivet. Det som framför allt är viktigt för oss är att vår nuvarande regionalpolitik och vad vi annars skulle kunna utveckla av dylika instrument är generellt tillåten enligt artikel 92 i Romfördraget. Det fordras visserligen godkännande från Gemenskapens sida, men det råder på detta område en mycket liberal praxis.

Industripolitik

Inom industripolitiken är den viktigaste EEC-åtgärden avskaffandet av de inre tullarna och ansträngningarna att avlägsna icke-tariffära handelshinder. Vi måste räkna med att icke-tariffära handelshinder nu blir lika viktiga som själva tullarna. Detta är av särskilt

intresse för de länder som nu har fått erbjudande om en frihandelsordning för industrivaror. Det bör vara angeläget för dem att få en ordning som ger dem inflytande också över de icke-tariffära handelshindren. Inom Gemenskapen byggs nu upp en lång rad gemensamma regler av mera teknisk karaktär, t.ex. standarder. Diskussionerna och åtgärderna rörande transportpolitiken har präglats av att man vill hindra att tekniska bestämmelser; axeltryck, vikt etc., används för en diskriminering mot andra EEC-länder. På liknande sätt kommer efter hand en mängd frågor att behandlas, vilket för med sig ett stort antal regler på stora och olikartade områden. Huruvida ett industriellt frihandelsområde kommer att bilda grundvalen för deltagande i utarbetandet av sådana bestämmelser får framtiden utvisa. Ett icke-medlemsland har givetvis möjlighet att ensidigt bringa sina egna regler i överensstämmelse med de som antagits av Gemenskapen, men det är självklart att det otillfredsställande med detta, här som annorstädes, är att inte själv få vara med om att bestämma systemet.

Energipolitik

För energipolitikens vidkommande är vi särskilt intresserade av EEC:s inställning till de nya fyndigheterna av olja och gas i Nordsjön. Den politik som vi hittills har fört faller helt inom Gemenskapens regler. Nederländerna var det första land som fann gas i Nordsjön, och de har lyckats genomföra bestämmelser som säkrar den nationella suveräniteten när det gäller reglerna för etablering och utnyttjande och för ett direkt inflytande från den nederländska statens sida. Vi har fått bekräftat att ett medlemskap i EEC inte kommer att innebära något ingrepp i vår bestämmanderätt på detta område.

Arbetsmarknadspolitik

Vår arbetsmarknadspolitik, som i stort sett sammanfaller med den svenska, kan vi fortsätta med, på norsk bas. De regler som Gemenskapen har och har planerat gäller bara gästarbetare från andra

medlemsländer. Reglerna tar sikte på att tillförsäkra dem samma rättigheter som vederbörande lands medborgare, och detta är en politik som vi instämmer helt i och som inte skulle skapa några problem för oss. På socialpolitikens område har alla Gemenskapens regler hittills, också de som bara planerats hittills, endast varit ägnade att tillförsäkra denna vandrande arbetskraft tillbörliga sociala villkor, omskolningsmöjligheter osv. Både arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken faller under nationell bestämmanderätt utöver det som gäller vandring över gränserna, vilket naturligen är en angelägenhet för Gemenskapen.

Utrikespolitik

Förhållandet till utvecklingsländerna och de utrikespolitiska konsultationerna skall jag inte gå in på här. Ingetdera bör skapa större problem för oss. Hittills har det för utrikespolitikens vidkommande bara varit tal om meningsutbyten, konsultationer. De äger t.o.m. rum utanför det formella EEC-systemet. På nuvarande stadium bör väl inte detta skapa svårigheter för neutrala länder, bortsett från att det kan bli en ganska ensidig klubb av NATO-länder man kommer med i och dryftar problem med. Det är denna brist på balans i forum för diskussionerna som kan vara besvärlig för ett neutralt land, i synnerhet om det skulle kunna påverka utomstående länders tilltro till dess neutralitet. Vi för vår del kan inte se att vi blir bundna utrikespolitiskt genom att delta i sådana konsultationer.

Ekonomisk och monetär union

Det som framför allt har lett till debatt om det enskilda landets möjlighet att själv bestämma sin politik är planerna på en ekonomisk och monetär union som förbereddes genom den s.k. Werner-rapporten. Jag kan inte här gå igenom hela denna diskussion, eftersom det är ett mycket vidlyftigt kapitel. Jag vill bara nämna att EEC genom resolution av ministerrådet den 9 februari i år beslutade att en ekonomisk och monetär union skulle bildas under lop-

pet av en 10-årsperiod som började den 1 januari 1971. Vid slutet av processen skulle unionen utgöra en zon där personer, varor och tjänster samt kapital rör sig fritt utan konkurrenssnedvridning, utan att detta för till strukturell och regional obalans och under förhållanden som gör det möjligt för näringslivet att utöva sin verksamhet efter gemenskapens måttstock. Detta mål är bara en definition av den gemensamma marknaden. Att personer rör sig fritt inom området kan knappast bli något större problem. Varor rör sig redan i stort sett fritt. Tjänster kommer så småningom att kunna röra sig friare. Huvudproblemet för ett land som vårt är att lämna ifrån sig kontrollen av kapitalrörelser över gränserna som ett instrument i den ekonomiska politiken. När man får fria kapitalrörelser inom ett utvidgat EEC kommer det att innebära en reduktion av de ekonomiska instrument regeringen har till sitt förfogande. Det är därför nödvändigt att en diskussion kommer till stånd om vilket värde denna kontroll har som led i den inhemska ekonomiska politiken. Först och främst är det helt klart att penningpolitiken kan fortsätta att bedrivas på alla de områden som inte har att göra med kapitalrörelser över landets gränser. Det blir svårare att reglera den totala likviditeten i det ögonblick okontrollerade rörelser ut och in börjar äga rum. Det kommer att bli nödvändigt — och nu talar jag om rent penningpolitiska problemställningar — att de inhemska instrument som går förlorade eller reduceras ersätts med instrument som står till förfogande för gemensamma organ. Effektiva gemensamma organ är en förutsättning för att denna sida av den monetära unionen skall kunna förverkligas. Här kommer vi in på den meningsskiljaktighet som idag kan konstateras mellan Tyskland och Frankrike. Trots att Tyskland har en socialdemokratisk regeringschef för landet en liberalistisk politik här och är bl.a. motståndare till direkt kontroll av kapitalrörelser. Det som konservativt ansedda Frankrike är anhängare av en betydande kontroll över kapitalrörelserna. Denna konstellation är delvis traditionellt betingad, men den visar väl att det inte i princip är en fråga om ideologiska motsättningar, som somliga tror, utan att det är ett praktiskt problem i den meningen att målen kan anses uppfyllda genom att olika uppsättningar av instrument används. Vil-

ken betydelse kontrollen över kapitalrörelserna har i förhållande till andra instrument får man göra en uppskattning av. Med vissa övergångsbestämmelser kan Norge godta EEC:s nuvarande liberalisering av kapitalrörelserna, men de är inte heller så omfattande. Norge får som eventuell medlem av ett utvidgat EEC vara med och bestämma om den vidare utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen. De svårigheter som en ytterligare liberalisering av kapitalrörelserna skulle kunna skapa för vår penningpolitik måste kunna motverkas dels genom att andra inhemska instrument används och dels genom att lika effektiva EEC-åtgärder skapas. Det måste erkännas att en gemensam marknad svårligen kan tänkas *utan* sådana friare kapitalrörelser över gränserna inom EEC, men *med* utvidgad kontroll av kapitalets rörelser inom gränserna på det nationella planet.

Nästa punkt i den ekonomiska och monetära unionens mål är en särskild gemensam monetär ordning inom det internationella systemet, en ordning som karakteriseras av total och orubblig konvertibilitet mellan valutorna, eliminering av marginalen för svängning i valutakurserna och en oåterkallelig fixering av paritetsförhållandena som en absolut nödvändig förutsättning för att en enhetlig valuta skall bildas. Det ligger helt i systemet med gemensam jordbrukspolitik, med gemensamt fastställande av priser osv., att varje rörelse i EEC-valutorna ögonblickligen skapar problem för denna gemenskapspolitik. I den mån detta slags gemensamma politik utvecklas vidare kan sådana svårigheter uppstå i ständigt större proportioner. Om Gemenskapen skall gå vidare i denna riktning måste den få till stånd ett sådant strikt förhållande mellan valutorna inom själva marknaden, men givetvis med möjlighet för svängningar utåt. Detta borde just ligga i de små ländernas intresse. Den nuvarande valutakrisen har fått oss att känna vårt beroende av vad som händer i andra länder och av att våra egna handlingsmöjligheter är starkt begränsade.

Av förhållandet att valutorna i stort sett återspeglar den ekonomiska utvecklingen i det enskilda landet dras så slutsatsen att Gemenskapen måste få mycket större utrymme att diskutera och delvis bestämma riktlinjerna för den ekonomiska politiken i medlems-

länderna. I det sammanhanget nämner rådsresolutionen av den 9 febr. 1971 naturligt nog den interna penning- och kreditpolitiken och också valutapolitiken i förhållande till den övriga världen. Gemensam politik för kapitalmarknaden och kapitalrörelserna till och från tredje land förutsätter att gemensamma regler träder in när de inhemska avlägsnas. På dessa områden skulle en rimligt utformad gemensam politik inte leda till större problem. Men så kommer den fråga som har rests särskilt i Norge, Sverige och några andra länder i samband med planen på en ekonomisk och monetär union, nämligen budget- och skattepolitiken i de delar som rör stabilitets- och tillväxtpolitiken. Beträffande budgetpolitiken i egentlig mening tycks tankegången vara att man på gemenskapsnivå bör dryfta och delvis fastställa de ramar inom vilka de viktigaste elementen i de statliga budgeterna måste ligga, i synnerhet förändringar i deras storlek och saldon och det sätt varpå de finansieras och används. Här tolkas rådsresolutionen på ytterst skiftande sätt. I det uttalande som den norska regeringen lade fram för stortinget i maj i år sades att vi inte kan acceptera vittgående tolkningar i riktning mot direkt inblandning i allokering av resurser osv. De åtgärder som kan komma på tal måste hänga samman med stabiliseringspolitiken. Det samband som finns mellan tillväxt- och stabiliseringspolitiken gör de allmänna aspekterna av tillväxtpolitiken till en angelägenhet för Gemenskapen, men de egentliga avgörandena här måste också i framtiden fattas på det nationella planet.

En utveckling av en ekonomisk och monetär union måste antas påverka huvuddragen i ländernas ekonomiska politik, särskilt stabiliseringspolitiken, och detta i stor utsträckning vare sig ett land är medlem eller inte. Men unionen bör inte få några speciella, betydelsefulla verkningar på typen av blandekonomi. Det har sagts uttryckligt att det inte är detta som Gemenskapen strävar efter. Den är intresserad av att prisutvecklingen i medlemsländerna löper någorlunda lika, liksom andra förhållanden som inverkar på valutornas relativa ställning. Ungefär samma allmänna ekonomiska utveckling kan äga rum inom ramen för högst olika typer av blandekonomi. Man kan naturligtvis fråga sig om detta system med årliga genomgångar, korttidsmål osv. kommer att inverka om man

vill gå från en typ av blandekonomi till en annan. Innebär dessa ettårs genomgångar att den önskade strukturförändringen inte kommer till stånd? Återigen tyder hela uppläggningsen på att det inte är detta som Gemenskapen eftersträvar.

Allt detta handlar om framtida planer. Det som hittills har skett på valutafronten pekar på att uppgiften inte är enkel, och den är antagligen mera långsiktig än 10 år. Jag har frågat många i EEC-länderna vad de anser om 10-årsfristen. Den allmänna uppfattningen är att övergångsperioden är för kort. Den påbörjade första etappen som går fram till 1973 är okontroversiell, i varje fall från vår synpunkt. Det rör sig om konsultationer som är något mer vittgående än de vi har varit med om i OECD, men de är inte väsensskilda från dem. Dessutom innebär den ett ömsesidigt stödsystem i tillfälliga betalningsbalanssvårigheter. Också detta har vi varit med om i andra sammanhang. Det är de senare, ännu inte beslutade etapperna i den ekonomiska och monetära unionen med mera långtgående följder som väcker debatt. Dessa etapper förutsätts bli beslutade senare och här har inget bindande avgörande träffats. De länder som då är medlemmar av Gemenskapen skall besluta om detta 1973, möjligen senare, och regeln om enstämmighet gäller. Det finns en klausul om förlängning av fristen för det fall enighet inte uppnås i första omgången.

En annan regel är det s.k. parallellitetskravet, nämligen att man inte kan gå hårt fram på ett område och låta andra frågor släpa efter som hänger samman med detta. Det går t.ex. inte att genomföra en gemensam valutapolitik om samarbetet på närbesläktade områden inte kan utvidgas. Att man inte kan gå snabbare fram på ett område än på ett annat framgår klart av rådsresolutionen den 9 februari. Det är för övrigt här tal om en generell princip inom Gemenskapen.

Frågan huruvida parallellitetskravet skall vara ett krav på de enskilda länderna, i deras inhemska politik, har också rests. Måste det enskilda landet alltid vara i takt med utvecklingen i andra EEC-länder? Svaret är nej. Parallellitetskravet gäller gemenskapspolitiken, t.ex. det som har att göra med valutaförhållandena, men det gäller inte frågor som miljöpolitik. Den tyska regeringen har före-

slagit en mycket stark åtstramning av bestämmelserna om blyhalten i bensin. Det orsakade en reaktion från kommissionens sida, som med utgångspunkt från parallellitetskravet ansåg att gemensamma regler måste inväntas, eftersom olikhet kunde påverka konkurrensförhållandena. Den tyska regeringen svarade att parallellitetsregeln inte kunde gälla på detta fält, då andra hänsyn vägde tyngre. Tyskarna medgav att det kunde föra med sig ett visst element av konkurrenssnedvridning, men detta kunde inte vara det viktigaste. Detta är ett typiskt exempel på vad vi säkerligen kan vänta oss mera av. Frågan om vad som är det förhärskande inslaget i vederbörande åtgärd kommer att avgöra om parallellitetskravet skall gälla eller inte. I exemplet var det uppenbart att miljöpolitiken dominerade. De flesta nya områden är sådana att de i stort sett inte täcks av parallellitetskravet. Det gäller också socialpolitiken, där länderna bestämmer sin egen politik, det gäller självfallet i kulturpolitiken osv. På de flesta områden kan ett land gå i spetsen för en utveckling och ha bättre eller andra regler än övriga länder.

De mycket omtalade byråkraterna i Bryssel föredrar naturligtvis gemenskapsbestämmelser därför att det ger dem större makt, men hela utvecklingen i EEC de senaste 5—6 åren går tydligt i riktning mot att ge ministerrådet den starkaste ställningen och inte kommissionen. Det är förvirrande att kommissionen i debatten ofta tillskrivs en makt som den visserligen enligt Romfördraget skulle ha men som den inte har idag.

Det säger sig självt att detta hänger samman med suveränitetsfrågan, där det är viktigt att noga skilja mellan formell och reell suveränitet. Valutakrisen idag visar att även om vi formellt har rätt att fastställa kursen för den norska kronan med hänsyn tagen till de avtal vi har ingått, är vi i högsta grad beroende av vad som händer omkring oss. Det är ett gott exempel på bristande reell suveränitet och behovet av övernationella organ på vissa områden. Det låter sig naturligtvis säga att internationella organ på detta område vore att föredra framför europeiska. Jag är övertygad om att EEC idag är ägnat att skapa förutsättningar för lösningar som kommer att kunna ge en mera varaktig ordning, också i ett internationellt

sammanhang, och detsamma gäller i många andra frågor. Det är helt klart att en rad miljöpolitiska åtgärder bara kan vidtas på ett övernationellt plan, och även där får Gemenskapen möjlighet att verka som en samordnande och utlösande faktor, också i ett vidare internationellt sammanhang.

Problemet om demokratin inom EEC-organen kan därigenom bli en mindre central fråga än det annars skulle ha varit. Det är uppenbart att om Gemenskapen skulle bli ett helt dominerande organ på alla möjliga områden, blev det alldeles nödvändigt att få till stånd europeiska parlamentariska organ. Starkare sådana organ och ett mycket större inslag av demokrati i de europeiska institutionerna bör vi i varje fall få med stor makt på alla dessa områden, men betydelsen av detta begränsas givetvis i den mån nationella organ och de nationella organens representant, ministerrådet, faktiskt blir de som bestämmer.

EEC och blandekonomin utveckling i medlemsstaterna — en kort summering

För det första: EEC är i princip neutralt inför blandtypen i de enskilda ländernas blandekonomi. Där överföring av befogenhet sker till övernationella organ kommer EEC i praxis att frånta de nationella myndigheterna makt på områden som delvis kan ha betydelse för deras utveckling av blandekonomin, men det finns avsevärda möjligheter att ersätta sådana instrument med andra. För det andra: Genom att utvidgas till att omfatta Storbritannien blir EEC den dominerande faktorn i Västeuropa, vare sig vi vill det eller ej. Att britererna blir medlemmar är idag tämligen säkert. Den del av världen som vi tillhör och alltid kommer att tillhöra blir dominerad av den gemenskap som utvecklas inom ramen för EEC. Gemenskapen kommer att hela tiden utvidga sin verksamhet; vi måste räkna med att ständigt flera områden får gemensam politik eller samarbete. Vi ser idag på frihandeln som den intressantaste delen av EEC:s verksamhet. På lite längre sikt är det realistiskt att räkna med att centrala områden av vikt för vårt förhållande till omvärlden blir täckta av former för gemensam politik eller gemen-

samma procedurer inom EEC. Om inte formellt så reellt får detta en stor och på många områden avgörande inverkan på våra egna möjligheter, oavsett om vi då är med i EEC eller inte.

Även om vi inte kan betrakta EEC som ett idealiskt system — det skapades under 50-talet under mycket speciella förutsättningar — är det en realitet som kommer att få en ständigt ökande betydelse för oss, vad vi än tycker. Om vi blir så starkt påverkade, vare sig vi är medlemmar eller inte, ställs vi inför frågan om vi inte, även med den formella suveränitetsöverföring från nationalstaten till övernationella organ som vi måste acceptera, bör välja att vara med om att prägla både mål och medel. Genom enstämmighetsregeln och genom representationssystemet som har föreslagits (och som Norge redan har godtagit under förhandlingarna) ges de små länderna en stark överrepresentation. I förhållande till maktspelet mellan stormakterna idag, utan sådana organ, finns inget tvivel om att EEC-systemet ger de små staterna större inflytande än den gamla ordningen. Även om vi ser svårigheterna kan vi omöjligt göra en samlad analys utan att också ta med fördelarna. I denna värdering har vi kommit till att Norge bör försöka bli medlem.

Som nämnts kan det finnas problem som vi inte lyckas lösa i förhandlingarna, särskilt sådana som har att göra med fiske och jordbruk på grund av de speciella förhållandena i Norge. Det rör sig visserligen om relativt sett tillbakagående näringar, men de är livsviktiga för delar av landet. Det kan vi inte bortse från.

Till sist ett par ord om blandekonomin: Ett visst inflytande får givetvis ett medlemskap i EEC, men det blir knappast av det slag som vissa vänstergrupper påstår att det får, nämligen att man så att säga ger upp till förmån för ett liberalistiskt eller kapitalistiskt system. Det innebär snarare att ett land måste anpassa sig till förpliktelser som följer av att det är med i ett internationellt samarbete, men huvuddragen i den ekonomi det vill ha kommer att kunna behållas och utvecklas vidare. För övrigt kan man tala om en bred utvecklingsström som omfattar de flesta från gaullister i Frankrike till socialdemokrater i Norden. Vi kan i Västeuropa i hög grad sägas ha en gemensam syn på lösningen av många problem, även om utvecklingen bjuder på ett ganska stort spektrum

EEC OCH BLANDEKONOMINS UTVECKLING

av varianter med föregångsmän och efterslänrare i idéutvecklingen. Diskussionen om blandekonomin gäller därför i stort sett hela detta område, även om tidsförskjutningar och viktiga nyanser kan finnas.

Den offentliga sektorns storlek

Av ERIK HÖÖK

Avsikten med detta avsnitt är att helt kort ange några mått för den offentliga sektorn och dess tillväxt. En svårighet därvidlag är dock att den offentliga sektorn kan definieras och avgränsas på en sådan mängd olika sätt att enkla sammanfattande mått inte är så lätta att åstadkomma.

Hur mäts den offentliga sektorn?

Det kanske vanligaste måttet på den offentliga sektorn är den andel av de totala resurserna i samhället som tas i anspråk för offentlig konsumtion. Den andelen är i vårt land 21,5 procent (1970). Konkret uttryckt betyder det att vi avsätter ca 1/5 av våra samlade inkomster för löpande utgifter inom sådana av stat och kommun ombesörjda verksamheter som försvar, skolor, sjukvård, vägar etc., vilka huvudsakligen finansieras över statlig och kommunal budget.

Nu är det mycket lätt att förväxla denna siffra med ett annat mått för exakt samma verksamheters betydelse. Då man talar om hur vår totala produktion är sammansatt anger man, att de offentliga tjänsternas bidrag (alltså försvaret, undervisningen, sjukvården etc.) till nationalprodukten var ca 15,5 procent 1970. Den siffran uttrycker vad man — med en beteckning som kanske är mer naturlig för industri och andra varuproducerande näringar — brukar ange som förädlingsvärde. I detta ingår summan av utbetalda löner, sociala förmåner till anställda, avskrivningar på kapital etc. För att fortsätta den här parallellen kan sägas att siffran för offentlig konsumtion ungefär motsvarar tillverknings- och bruttoför-

säljningsvärdet, vari då även ingår utgifter för inköpta råvaror och material. Skillnaden mellan de två siffrorna 21,5 och 15,5 procent visar alltså storleken av de i offentlig konsumtion ingående varor som inköps från andra näringsgrenar.

Förädlingsvärdet bestäms av vinsterna från arbetskraft och kapital. Som kompletterande mått för den offentliga tjänsteproduktionens omfattning användes därför ofta siffror för hur stor del av den totala arbetskraften som sysselsätts i försvar, sjukvård etc. och för dessa verksamheters investeringsandel. De områden som ingår i offentlig konsumtion sysselsätter (1970) ca 20 procent av den yrkesverksamma befolkningen eller i absoluta tal ca 720 000. Och av de totala investeringarna går omkring 38 procent till dessa sektorer. Omräknat till en andel av bruttonationalprodukten blir siffran för investeringarna ca 8,5 procent.

I olika sammanhang möter man uppgifter om antalet offentligt anställda som ligger väsentligt högre än 720 000. Exempelvis i samband med löneförhandlingar nämns att ca 1 miljon personer har stat och kommun som en mer direkt arbetsgivarpart. De i detta fall ca 300 000 fler offentligt anställda personerna — omkring 8 procent av den yrkesverksamma befolkningen — arbetar inom affärsdrivande verksamheter som post, järnväg, hamnar, renhållningsverk osv. Dessas tjänster avsåts på en marknad som principiellt fungerar på samma sätt som marknaderna för industrivaror och privata tjänster. I huvudsak sker finansieringen av denna produktion utanför de statliga och kommunala budgeterna och räknas inte heller in i offentlig konsumtion. I denna vidgade ram för det offentligas arbetsgivaransvar ingår också till viss del sysselsättningen i av stat och kommun ägda bolag. På grund av delägarskap är det dock svårt att göra en mer precis gränsdragning av antalet som sysselsätts i sådana bolag.

För att åter anknyta till offentlig konsumtion så nämndes tidigare att den i allt väsentligt finansieras över statlig och kommunal budget. På liknande sätt som för sysselsättningen kan definitionen av offentlig sektor ges en vidare innebörd även med hänsyn till finansieringsaspekterna. Staten och kommunerna lämnar en mängd bidrag till olika slags verksamheter. Det kan röra sig om ideella

och kulturella aktiviteter, om social verksamhet, om främjande av olika näringar osv. Även om dessa verksamheter bedrivs i privat regi kan det offentliga sägas styra resursanvändningen genom sådana bidrag. De på detta sätt ändamålsbestämda bidragen eller transfereringarna utgör ingen speciellt tungt vägande del i budgeterna. Mycket tyngre väger de transfereringar som utgår till enskilda personer och hushåll och vilka individerna själva får disponera efter eget skön: pensioner, barnbidrag, bidragsförskott osv. Stat och kommun agerar i dessa fall ungefär som en försäkringsanstalt och någon styrande effekt på resursanvändningen följer inte av eller eftersträvas med dessa inkomstöverföringar. Summan av inkomsterna i alla hushåll i landet blir sålunda opåverkad av dessa transfereringar. De utslag de ger på varje enskild individs skattsedel är däremot betydande, då ca 11,5 procent av bruttonationalprodukten omfördelas genom sådana här transaktioner. I den angivna siffran har inräknats sjukförsäkringen som inte redovisas över statlig budget men som dock återfinns på skattsedeln. Procentsiffran för transfereringarnas storlek höjs till 13 procent om man går vidare och inkluderar utbetalningar för ATP-pension och yrkesskadeförsäkring.

Sammantaget tas ca 33 procent av alla inkomster i landet i anspråk för offentlig konsumtion och för transfereringar. Denna siffra kan sägas vara ett av flera möjliga uttryck för "skattetrycket". Man kan som mått för detta även välja t.ex. den uppörd av skatter och av socialförsäkringsavgifter o.dyl. som redovisas i statlig och kommunal budget samt i sjuk- och ATP-försäkring. Sett i relation till de totala inkomsterna blir procenttalet i detta fall 35 procent (1970). Skillnaden mellan de här två talen varierar en hel del mellan olika år, beroende på förskjutningar i "offentligt sparande", i det offentligas köp av fast egendom, i utlåningsverksamhet (t.ex. bostadslån), i skattefinansieringen av investeringar m.m.

Till de exempel på mått för den offentliga sektorns omfattning som här getts skulle kunna fogas flera andra. Ett val av mått är ju alltid betingat av vad som önskas belyst. Och för de angivna siffrorna bör i enlighet därmed framhållas att arten och styrkan av det offentligas inflytande och påverkan av samhällslivet är högst olika

för de aktiviteter som ingår i de skilda siffersammanställningarna. Här bör också betonas hur ofullständigt ett budgetbelopp eller en sysselsättningssiffra kan vara som uttryck för betydelsen av en viss verksamhet.

Den offentliga sektorns utveckling

Syftet har varit att denna summariska översikt även skulle beröra hur den offentliga sektorn har utvecklats sedan kortare eller längre tid tillbaka. För detta kan ju alla de tidigare måtten komma till användning. Nu kan emellertid konstateras att tendensen är så ensartad och tempot i förändringarna så pass likartat mellan de olika måtten att det syns försvarligt att endast ta fram några få siffror för tillväxten av offentlig konsumtion. Under hela 1900-talet har en ökning av denna post i ekonomin varit ett markerat inslag i utvecklingen. Genomgående har tillväxten av offentlig konsumtion reallt sett varit något högre än ökningen av bruttonationalprodukten. För tiden efter andra världskriget och speciellt då under 1960-talet har detta förhållande varit särskilt framträdande. Sålunda var den årliga ökningen i offentlig konsumtion under detta årtionde 5,3 procent medan BNP samtidigt steg med 4,4 procent per år. Motsvarande siffror för 1950-talet var 4,5 procent och 3,4 procent. Siffrorna återger den reala utvecklingstakten. Räknat i löpande priser förstoras skillnaden mellan tillväxttalen för BNP och offentlig konsumtion. Detta hänger samman med att man i nationalräkenskaperna utgår från att praktiskt taget ingen produktivitetstegring sker för de offentliga tjänsternas del. Antagandet är säkert orealistiskt. Det har dock hittills inte varit möjligt att mäta produktivitetsförändringarna. I samma mån som man tror på att förbättringar skett får man räkna upp de reala ökningstalen. En sådan uppräknings skulle då reducera den relativa prisökning som nu betingar skillnaden mellan utvecklingstalen i fasta och löpande priser. Hur det än faktiskt förhåller sig i detta avseende så har resultatet i löpande priser blivit att den offentliga konsumtionens andel av BNP snabbt stigit — från 12,5 procent 1950, 15,9 procent 1960 och till 21,5 procent 1970.

Den expansiva utvecklingsbilden går igen i flertalet av de delsektorer som ingår i offentlig konsumtion. Ett genomgående och karakteristiskt drag kan emellertid vara värt att framhålla. För de offentliga tjänsterna kan man göra en uppdelning mellan sådana som tillgodoser ett gemensamt kollektivt behov (t.ex. försvar, rättsväsende o.dyl.) och sådana delar som utbildning, sjukvård m.m., vilka tas i anspråk individuellt av medborgarna. I fråga om denna senare del har ökningstakten sedan länge legat avgjort högre än för den "kollektiva" offentliga konsumtionen.

Tillväxten av den offentliga sektorn är ingen specifik företeelse för Sverige. Inom nästan alla länder återfinns samma utvecklingsdrag. Något så när jämförbar statistik finns för OECD-länderna och denna visar genomgående en ökning för offentlig konsumtion som ligger över bruttonationalproduktens tillväxt. Likaså återkommer i de olika länderna en förhållandevis snabbare expansion för sådana områden som utbildning och sjukvård. Den offentliga sektorns storlek, mätt som den offentliga konsumtionens andel av BNP, varierar dock ganska mycket mellan länderna. Ingenstans når den samma storlek som i Sverige. Nu finns emellertid betydande olikheter i fråga om hur olika verksamheter som här är av intresse är finansierade och organiserade. Utbildningsområdet kan tas som exempel. I vårt land finansieras skolor, universitet och andra utbildningsanstalter nästan helt över offentliga budgeter. I många andra länder finns helt andra finansieringsformer. I exempelvis USA svarar privata konsumtionsutgifter för ungefär 17 procent av skolornas finansiering och för 75 procent av sjukvårdens finansiering. För sjukvårdens del är motsvarande siffror för Sverige 40 procent.

Ett sätt att jämföra den aktuella situationen med utvecklingen i skilda länder vore att försöka ta de efterfrågeområden som i Sverige ingår i den offentliga sektorn och se på hur stor omfattning — varvid då skulle inräknas såväl offentliga som privata utgifter — dessa har i de olika staterna. Tyvärr tillåter inte det statistiska materialet en noggrannare jämförelse av detta slag. De punktvisa sammanställningar som kan göras ger dock en viss enhetlig bild av den innebörden att med en högre allmän levnadsstandard i ett land

DEN OFFENTLIGA SEKTORNS STORLEK

följer att en högre andel av BNP avsätts för sådana ändamål som vi i Sverige räknar in i offentlig konsumtion. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att se på förhållandena i Förenta staterna. Den allmänna inkomstnivån ligger där högre än i Sverige. Offentlig konsumtion som den registreras i nationalräkenskaperna visar samtidigt i USA en förhållandevis låg andelssiffra. Men lägger man samman alla konsumtionsutgifter — såväl offentliga som privata — för de tre ändamålsgrupperna försvar, utbildning och sjukvård blir dessas antal av BNP i USA 21 procent medan motsvarande siffra i Sverige är 17,5 procent. Jämförelsen har genom brister i statistiken inte kunnat utsträckas till flera områden, men trots sin begränsning inskräper den att en betydande försiktighet måste iakttas vid jämförelser mellan siffror för den offentliga sektorns storlek i olika länder.

Om makt och maktlöshet

Av DANIEL TARSCHYS och CARL THAM

Under det gångna årtiondet blev termen *alienation* en vanlig benämning för känslan av maktlöshet i det högindustrialiserade samhället. Alienation — det var resultatet av allt det omänskliga kring människan: ett monotont arbete, en livlös bostadsmiljö, en steril politik, en växande konsumtionsterror och en kakafonisk masskultur. Sextiotalets intellektuella blev främlingskapets vittnen och uttolkare; under sina pilgrimståg hem till ideologierna iakttog de alla dess yttringar och spårade alla dess rötter till det outgrundliga "systemet". I maktens förtätning inom ett litet toppskikt anade de förklaringen till vanmakten hos de många.

Ingen tanke är naturligare än att ens egen maktlöshet beror på stor makt hos andra. Ingen böjelse är heller naturligare än den att skymta onda ansikten bakom de obevekliga "anonyma marknadskrafterna". Ändå fanns det något grundläggande fel i den enkla teorin om en balans mellan makt och vanmakt och i föreställningen om maktens koncentration i några tysta, slutna rum vid Stockholms ström. För skall någon slutsats kunna dras av de senaste årens utveckling är det väl att även bakom dessa gardiner ruvar vanmakten. Om jämlikhetspolitiken misslyckats på andra områden har den i varje fall lyckats på detta: maktlösheten är ingens privilegium, den delas av alla.

Med detta påstående vill vi inte förneka att det ännu finns en subjektiv känsla av makt i samhällskrokanens tinnar och torn. Visst finns det myndighetspersoner som njuter av maktens insignier och moduler, likaväl som det alltid funnits de som uppträtt som folkets ödmjukt tjänande andar. Men hos båda dessa grupper finns idag,

kanske mer än tidigare, också en känsla av maktens gränser. Bland politiker i s.k. ansvarig ställning är detta uppenbart. Man skulle ha kunnat tro att pamparnas självkänsla och maktmedvetenhet hade vuxit i takt med den offentliga sektorn; det är inga småsummor som nuförtiden spenderas av departement, landsting och kommuner. Men ansvällningen ger beslutsfattarna ingen ökad frihet. Fartygen växer, men de blir därför inte lättare att manövrera. Modstulheten bland kaptenerna är påfallande.

Inte heller vill vi förneka att det råder en stor skillnad i inflytande mellan regering och opposition. Men regeringens predikament är på något sätt ännu mer penibelt: att äga makten och ändå inte äga den. Om något varit slående i de senaste årens socialdemokratiska debatt i Tiden och andra partiorgan, är det just vemodet över att handlingsutrymmet blivit så litet att nästan inget av det man vill genomföra och som kostar pengar går att göra något åt, inte bara i år utan flera år framöver. Att regeringen sitter fången i samma stämningar har framgått alldeles klart, såväl av statsrådets framträdanden som av deras — relativt sett — ganska betydande tystnad. Här finns inga köttben att slänga ut, här får man gnaga på principer och idéer — ungefär sådant är läget på skafferifronten för den socialdemokratiska regeringen, och inte ens gnagandet på idéer är i längden särskilt riskfritt eftersom det alltid får munnen att vattnas på auditoriet och därigenom späder på de uppdämda förväntningar som inte går att infria.

Vilka är då grunderna till dessa resignerade höstkänslor i maktens korridorer? Vi skall i denna korta uppsats försöka peka på några, både tillfälliga och mera permanenta, och vi skall också spekulera litet kring de banor som den ideologiska fantasin vandrar när de applåderade politiska parollerna visar sig vara svåra att omsätta i handling.

Klyftan mellan resurser och anspråk

Den viktigaste grunden till politikernas missmod är, banalt uttryckt, den växande klyftan mellan resurser och anspråk. I den politiska utvecklingen finns en dynamik som gjort det offentliga resursgapet till ett särskilt brännande problem.

Medborgarnas önskemål om statliga och kommunala insatser och åtgärder, på alla slags offentliga tjänster och nyttigheter, på politikernas förmåga att bemästra skeendet är i ständigt stigande. Det är anspråk som i första hand riktar sig mot de offentliga tjänster som utbjudes och där priset är noll eller så gott som noll. Här finns det många mekanismer som driver fram en kumulativ process: anspråken stiger mycket snabbare än de kan mötas. Utbildningen är ett exempel. Utbyggnad och demokratisering av den obligatoriska skolan leder ofelbart till ökad efterfrågan på utbildning på nästa skolstadium; omvandlingen av detta driver anspråken vidare till universitetsnivå. Vården är en annan sektor där själva den tekniska utvecklingen gör anspråken så gott som oändliga. Människans möjligheter att vara sjuk tycks obegränsade, och något vårdmättnadsläge kan inte inträffa eftersom den medicinska tekniken ständigt erbjuder nya möjligheter att bota sjukdomar. Till detta kommer att den stigande informationsnivån hos medborgarna automatiskt pressar upp efterfrågan. Det finns en tendens till att beslut om offentliga tjänster och reformer bygger på en underskattning av kostnaderna och detta gäller kanske alldeles särskilt på den kommunala nivån, just genom att de delvis vilar på erfarenheterna att alla inte utnyttjar möjligheterna. Men genom snabbt förbättrad information stiger efterfrågan fortare än beräknat.

Anspråken på staten, på politikerna tar sig också andra uttryck. De sociala bristerna i samhället har under senare år fått en allt viktigare plats i opinionsbildningen, delvis tack vare politikernas egna insatser men framför allt genom en ny massmediateknik. Det är ingen svårighet för politiker i något parti att prompt och fermt lämna långa listor på missförhållanden och elände, reformer som borde genomföras och förändringar som måste till. Den tendensen har accentuerats av den uppläggnings som socialdemokratien har

givit sin politik. Förut var det, som bekant, främst de uppnådda framstegen och den trygga välfärden som hölls fram till allmänt beskådande i valrörelser eller andra lämpliga sammanhang. Nu är det så mycket mer bristerna i denna välfärd och de antydda löftena om att de skall elimineras som är huvudpunkten. Vi har gjort mycket, men nu skall vi gå vidare — ungefär så kan budskapet sammanfattas, och det får sin särskilda prägel genom att bristerna med osviktig hand hänförs till sådant som regeringen egentligen inte har något ansvar för, till företagen och kapitalismen. Allt det som medborgarna ogillar och plågas av — omflyttning och rörlighetskrav, stress i arbetet, miljöförstöring, förortens tristess, för att bara ta några exempel — allt detta förklaras ha sin orsak i anarkiska skeenden som endast kan bemästras med kollektiva, dvs. politiska beslut. De värdeladdade slagorden virvlar i luften: trygghet, jämlikhet, mänskligare, friare, allt detta skall kunna förverkligas, kanske inte idag eller ens i morgon, men i en snar framtid.

Den ivriga propagandan förfelar inte sin verkan. I ett säkert ganska komplicerat växelspel mellan å ena sidan politiker och opinionsbildare — vad vi kan kalla för ”projektörer” — och å andra sidan medborgare, dem som projekten gäller, ökas förväntningarna och anspråken på vad staten kan göra. Det är också en påtaglig tendens i de högutvecklade samhällena att hög teknologisk utvecklingsnivå driver fram krav på offentliga, kollektiva beslut. Teknikens verkningar blir så omfattande för hela samhället att trycket på olika slags offentliga ingripanden automatiskt ökar. Stigande privat konsumtion leder till anspråk på komplementära offentliga åtaganden. Förändringarna i näringslivet går med sådan snabbhet att statsmakterna även där påtvingas eller påtager sig ett ökat direkt ansvar. Detta är kanske särskilt uppenbart i Sverige, där vi i årtal haft en stigande grad av selektivitet i den ekonomiska politiken, men det är ingalunda något specifikt för oss. I stort kan man säga att regeringar i alla välfärdsdemokratier utsätts för en hård press att gripa in när stora företag och därmed sysselsättningen i hela orter hotar att kollapsa. Utvecklingen i England under det senaste året erbjuder ett lärorikt exempel. Den konservativa regeringen strödde både före och efter valsegern omkring sig tuffa ut-

talanden om att nu skulle det vara slut med subventionerna till olönsamma företag. "Swim or sink" var det enkla budskapet. Vissa förändringar har också gjorts i den statliga näringspolitikens uppläggning men ändå har man i stor utsträckning fortsatt att axla ansvaret för hotade bygder och företag. Och när man någon gång försöker leva upp till sitt budskap som i varvskrisen i Upper Clyde, blir den politiska pressen enorm.

Alltså sammanfattningsvis: det är inte småpotatis som väljarna kräver av politikerna, och aptiten växer i hisnande fart. Från alla grupper i samhället ställs idag större krav på offentliga insatser än någonsin tidigare, och den allt starkare insikten om att *andra* lyckas få ut stora förmåner av stat och kommun ger anspråken både en extra kraft och en ton av förorättad oskuld.

Motstånd mot skattehöjningar

Man skulle mot denna bakgrund kunna tro att väljarna också vore beredda att släppa till de resurser som är nödvändiga för att de stigande anspråken skall kunna mötas. Men så är det inte alls. Motståndet mot skattehöjningar är hårdare än någonsin och helt utan korrespondens med de krav som reses på statliga och kommunala insatser. Politikerna befinner sig därför i en ordentlig rävsax: ropen efter anslag och klagomålen över bristande service svallar högre än någonsin, men också missnöjet över de höga skatterna och den klena behållningen i lönekuverten. Under de senaste åren har skattetröttheten tilltagit markant och uppfattningen att "nu får det vara nog" har spritt sig inom alla partier. Vad som idag sägs offentligt av socialdemokraterna om skattetrycket kunde för några år sedan knappast sägas internt inom moderata samlingspartiet.

Det ligger nära till hands att av denna utveckling dra slutsatsen att vi nu kommit i närheten av det beryktade s.k. skattetaket. Vad var det vi sa, porlar det ur moderata hjärtans djup, det finns en gräns för vad människan tål, någon måtta får det vara på dessa evigt växande statsutgifter. Till slut har vi nu nått den nivå där skattebetalarna går i strejk, där åsnan vägrar att bära ytterligare

ett halmstrå. De senaste årens höjningar var de sista som kunde genomföras, nu får vi konsolidera våra ställningar och se till att den offentliga sektorn inte växer en tum till.

Ett sådant resonemang vilar emellertid på bräckliga historiska iakttagelser. Om vi sakta men säkert har närmat oss ett skattetak, borde ju skattetröttheten ha tilltagit någorlunda linjärt under de senaste decennierna. Men så har det inte alls varit. Under 50-talets sista år rådde en oro över den offentliga sektorns tillväxt och det allt hårdare skattetrycket som i många avseenden påminner om dagens. Också vid denna tid var politiker ur alla partier rov för samma undergångskänslor: det var inte bara borgerliga politiker som talade om att bromsa den offentliga kostnadsökningen utan också regeringen. I statsverksproposition efter statsverksproposition återkom det dystra mullrandet om att utgifterna nu hotade att överskrida inkomsterna, och i direktiven till en särskild besparingsutredning förklarade finansministern: "Även om inkomsterna skulle komma att förstärkas kvarstår det som en angelägen uppgift att dämpa utgifternas stegringstakt." I remissdebatten 1959 kunde det låta så här: "Vi är verkligen uppriktigt oroadade över hotet mot den vanlige skattebetalaren." Orden var inte Jarl Hjalmarssons utan Hilding Hagbergs.

Men så kom högerens förlustval 1960, och så kom bättre tider. Solen tittade fram igen, det började klirra i de statliga kassakistorna, och vips förbyttes stämningen av offentlig askes och återhållsamhet i ett ivrigt och ohämmat spenderande. De borgerliga partierna och kanske särskilt folkpartiet råkade ut för en sorts ideologisk baksmälla; man hade tagit fel om den offentliga sektorns storlek och detta utnyttjades hänsynslöst av socialdemokraterna. Också dessa hade visserligen varit inne på liknande tankegångar men med segrarens rätt kunde de nu skriva historia om en sturig borgerlig opposition, på ständig kamp mot välfärdssamhällets sociala trygghet. Denna kritik var i flera avseenden orättvis, men debattläget var ogynnsamt för de borgerliga. Däri låg också en av förklaringarna till att det blev så lätt att öka skattetryck och offentlig sektor under 60-talet: partierna kom ihåg sina misstag, tävlade därför med varandra om att kasta druvklasar åt väljarna och hålla vin i

deras strupar. Så började ledan vid de höga skatterna åter tillta, och plötsligt är vi tillbaka i det slutande 50-talets stämningar.

Av denna utveckling förefaller det rimligt att dra en helt annan konklusion än den som föreslås av skattetakets ideologer. Vi skulle kunna kalla den för *teorin om reformviljans konjunkturkänslighet*. Den avgörande faktorn bakom skattetröttheten är skatternas *nivå* mindre än den disponibla inkomstens *förändring*. Känner medborgarna att deras behållna inkomster växer i någorlunda hygglig takt — som de gjorde under praktiskt taget hela sextioalet — då är de också beredda att satsa på de offentliga behoven. Men försvinner den egna standardökningen eller förbyts den till och med i nedgång, sker en markant sinnesändring och skatteledan tar överhand över reformviljan.

Om denna hypotes är riktig — och det borde kunna testas empiriskt — inrymmer den en hel del lärdomar för politiker och politiska partier, t.ex. följande:

1. En regering som vill driva en kontracyklisk konjunkturpolitik behöver en stor själssyrka för att stå emot medborgarnas krav på "fel" åtgärder. I en lågkonjunktur med pressade privata inkomststegringar kommer den att utsättas för ett starkt tryck att hålla igen på utgifterna och driva en sparsam politik, medan den i goda tider lätt blir påhejad att föra en alldeles för expansiv linje. I varje läge tenderar impulserna att vara felaktiga och frestelsen att ge vika för populära önskemål kommer alltid att vara stor. Redan en ytlig återblick på de senaste femton årens ekonomiska politik torde visa att regeringen inte alltid förmått trotsa sådana stämningar.

2. Tillväxtmålet har på senare tid kommit i vanrykte, och man har från många håll börjat ifrågasätta om det inte vore skäl att prioritera andra värden än bruttonationalprodukten. Detta intresse för en mer nyanserad syn på den sociala välfärd som ytterst är produktionens mål är välkommet, men om det råder ett starkt samband mellan individuell standardhöjning och politisk reformvilja, kan också en lägre prioritering av den ekonomiska tillväxten få konsekvenser som knappast varit avsedda. Svårigheterna kan bli större att tillgodose den offentliga sektorns anspråk.

3. Politikerna måste stävja sin drift att dra vittgående slutsatser av varje svacka i de ekonomiska och politiska konjunkturerna. Den tryckta stämning som beledsagar en recession tycks regelmässigt övertyga en del olyckskorpar om att avmattningen inte är tillfällig utan början till rikets nedgång och fall. Härav förleds man till uttalanden som man mycket snart får äta upp; felbedömningarna i slutet av 50-talet är varnande exempel. Å andra sidan blir utfästelserna lätt för grandiosa i tider med god tillväxt.

Teorin om reformviljans konjunkturkänslighet skulle alltså peka på att dagens skattetrötthet kan vara passerande fenomen, och man borde då akta sig för att på den rådande situationen bygga prognoser om framtidens politik. Några snåla år väntar, men sedan kan orosmolnen blåsa förbi.

Reformer på avbetalning

Så kan det utan tvivel gå, om den ekonomiska utvecklingen blir tillräckligt gynnsam. Men det finns också grund för något dystrare aningar. Även om något egentligt skattetak inte existerar finns det ju ändå vissa gränser för den offentliga sektorns tillväxt, och det är givet att vi kommit närmare denna gräns nu än vi hade 1960. Men det finns också en annan orsak till att tro att det gångna decenniet inte kan upprepas, och det är den särskilda typ av reformpolitik som inleddes inte minst under årtiondets senare del. Vi skulle kunna kalla denna linje för *reformer på avbetalning*, och dess konsekvenser är precis de som alltid åtföljer avbetalningsköp: räkningarna kommer i efterhand.

Att gamla räkningar är statens och kommunernas mest tryckande problem just nu är det lätt att förvissa sig om. Överallt i det offentliga maskineriet brottas man med finansieringen av redan fattade beslut; resursutrymmet är för flera år framöver in-tecknat till högt över skorstenarna. När reformviljan stod på sin höjdpunkt men tillgångarna redan började tryta, förföll beslutsfattarna till ett slags politiskt växelrytteri, vars följder nu börjar bli ganska besvärande.

Hur detta har gått till är säkert ganska välkänt för alla som de senaste åren iakttagit den politiska utvecklingen. Flera krafter, en

del inbyggda i det politiska systemet, har medverkat till att driva fram åtaganden med omfattande ekonomiska följdverkningar. Den långsiktiga planeringen har varit dåligt utvecklad och regeringen har varit ovillig att ange prioriteringar på längre sikt. Riksdag och regering har beslutat om ganska många åtgärder vars finansiering sedan lämpats över på kommunerna. Kommunerna själva har varit pigga på att investera och bekymrat sig ganska föga om de stigande driftskostnader — inte minst löner — som kommit i släptåg. Statliga verk har i vissa fall drivit upp de kommunala utgifterna genom att på egen hand utfärda ambitiösa normer. Landstingen har byggt sjukhus så det bara knakar om det utan att ha haft några andra stora utgiftsområden att avväga mot; genom den obegränsade och för medborgarna relativt okända beskattningsrätten har de helt enkelt rekvirerat de pengar de ansett sig behöva när skötebarnet ropat på större resurser. Vissa stadgade principer, t.ex. den om fritt tillträde till stora delar av den högre utbildningen, har plötsligt blivit oerhört dyrbara genom att ungdomen har börjat utnyttja sina rättigheter — i gymnasieskolan, som inkluderar fack- och yrkeskola, börjar idag mellan 80 och 90 procent av 16-åringarna mot bara 30 procent för inte så länge sedan. De offentliga lönekostnaderna har pressats upp genom den i och för sig fullt berättigade låglönesatsningen. På en rad områden har framtida kostnader aldrig beräknats. Allt detta har lett till en rejäl årlig kostnadsökning som politikerna inte kunnat göra något åt vid sin budgetmangling, eftersom den betingas av äldre beslut och av omständigheter som inte nämnvärt kan påverkas, t.ex. löneavtal. Om de automatiska höjningarna en gång var några få procent närmar de sig nu i snabb fart hela den totala resursökningen. Den tid är inte avlägsen — i åtskilliga kommuner har den redan kommit — då automatiken lägger beslag på alla nya intäkter och mer därtill; nya planer får följaktligen förverkligas genom skattehöjningar eller genom de lån som står att uppdriva. I det läget är det inte så underligt om politikerna känner sig maktlösa och missmodiga. De är helt enkelt bortsläpade från maktens grytor, bortmanövrerade av sig själva och av sina föregångares åtaganden. När deras enda återstående uppgift är att presidera över automatikens härjningar och klä skott

för de nedskärningar som måste göras, är det givetvis inte särskilt glamoröst att vara politiker. Då är det också naturligt om politikens anseende sjunker och pamparna får rykte om sig att vara passiva och likgiltiga.

För beslutsfattarna själva är det heller inte särskilt frestande att erkänna hur begränsat armbågsrummet är. På en allt smalare saklig bas försöker man istället ge intryck av initiativrikedom och dådkraft. De blygsamma resultaten får bortförklaras på ett eller annat sätt, t.ex. genom hänvisning till några onda yttre krafter som hindrar utveckling och framsteg. Förr i världen brukade de styrande framställa bakslagen som en följd av Hin Ondes aktiviteter, men sedan sekulariseringen satte in har detta grepp blivit allt svårare att ta till. I vår trolösa tid får man istället åkalla en eller annan *Ersatzteufel*, en världslig förklaring till motgångarna som är tillräckligt outgrundlig för att kunna utmålas som eländets yttersta orsak. I kommunerna, till exempel, får statens njugghet och ovilja att släppa till krediter alltid figurera som den främsta anledningen till brister och missförhållanden. I rikspolitiken är detta argument av naturliga skäl mindre gångbart, men där finns istället en hel rad andra substitutdjävlar som kan göra samma tjänst. Några exempel:

1. Det internationella beroendet dyker ofta upp i finansministerns utläggningar när en eller annan dyster ekonomisk tendens skall förklaras. Inte utan rätt: ett land med så stor utrikeshandel som Sverige är starkt beroende av utvecklingen i andra länder. Men inte sällan tycks utlandets inflytande över svensk ekonomi vara så starkt att inte minsta skugga kan falla på regeringen; inflation och överhettning, valutabekymmer och kapitalflykt, allt är en sinister konsekvens av välska makters spel. Tekniken är ingalunda något svenskt monopol; Wilsons attacker mot "gnomerna i Zürich" och Nixons utfall mot "de internationella valutaspekulanterna" som sammangaddat sig mot dollarn är exempel från andra håll.

2. På det inhemska planet fyller "kapitalismen" en liknande funktion. För en socialdemokratisk regering som suttit vid makten i snart fyrtio år är det givetvis förknippat med vissa svårigheter att förklara varför en del saker är bra och andra dåliga i det ofärdiga folkhemmet. Detta problem har emellertid fått sin smidiga lösning

genom en liten behändig distinktion: den välfärd och trygghet som uppnåtts beror på socialdemokratins insatser, medan de negativa element som ännu dröjer kvar — arbetslöshet, miljöförpestning, sociala brister, osv. — beror på de anarkiska marknadskrafternas herravälde över ekonomin. Kapitalismen är grunden till det onda, medan regeringen åstadkommit det goda; riktigt så enkelt sägs det inte, men inte långt ifrån.

3. Längre till vänster turneras detta argument på ett sätt som inte riktigt passar regeringens syften. Där nöjer man sig inte med att åkalla kapitalismen utan driver anklagelsen ett steg längre: vad som hämmat utvecklingen mot det goda samhället är arbetarrörelsens svek, det allt intimare samspelet mellan det socialdemokratiska etablissemanget och det plutokratiska. När regeringen inte har resurser till förfogande eller av hänsyn till väljarna driver en försiktig linje, framstår detta genom revolutionära glasögon som ett belägg på servilitet visavi storfinsans.

Den utbredda känslan av maktlöshet, av oförmåga att rå på utvecklingens krafter är idag en viktig realitet i svensk politik. Den finns, som vi har försökt visa, både hos politiker och hos allmänheten; hos de förra därför att resurserna att "göra något" är så begränsade, hos de senare därför att de förväntningar och anspråk som politikerna och den nya informationstekniken samverkat om att driva fram inte har infriats och inte tycks kunna infrias inom en rimlig framtid. I denna situation ligger fältet fritt för en brokig mångfald av föreställningar om maktens usurpation och koncentration. Varför stampar vi på samma fläck? Har inte demokratin måne förvrängts och satts ur spel, har inte det avgörande inflytandet över samhället övertagits av ett ekonomisk-politiskt komplex?

Demokratiparadoxen

Ur maktlösheten föds ropen på en fördjupning av demokratin, på en demokratisering av samhället och dess olika institutioner: företag, partier och organisationer likaväl som kommuner och lands- ting. Kärnpunkten är kravet på medinflytande, medbestämmande-

rätt över frågor som berör ens omedelbara omgivning, på en spridning av makten från centrum till periferin. Sådana krav har väl alltid funnits, men nu har de en större genomslagskraft än tidigare. Det nya — relativt nya — är att många inte nöjt sig med att i all underdånighet framför dessa sina önskemål till höga vederbörande; inspirerade av ungdomsrevoltens konfrontationer har man sökt arbeta utanför de etablerade institutionernas ram. När man inte tycker sig ha möjligheter att påverka på den långa indirekta vägen genom partier och organisationer tillgripes den öppna protesten och konfrontationen. Ju fler som kan uttrycka sig, dess fler gör det. Utbildningsrevolutionen ökar trycket mot de politiska instanserna.

Almstriden må stå som en symbol för kravet på direkt inflytande över den egna miljön, uttryckt i protestens och konfrontationens nya och kanske också våldsamma former. I allmänhet har demokratiseringskraven självfallet tagit mindre spektakulära former och haft som inriktning att systematiskt förstärka inflytandet på basnivå, vare sig det gäller företag eller politiska institutioner. Skapas former för ett sådant inflytande ökas också möjligheterna för den enskilde att i en fri gemenskap med andra människor mer omedelbart kunna påverka sitt eget liv, sitt arbete och sin omgivning. Detta svarar väl mot den gamla liberala idén om ett aktivt samhälle, med medborgare i ständig samhällsbyggande verksamhet, och är på många sätt en tilltalande vision. Men det är inte ett problemfritt perspektiv. Ty den finfördelade maktens samhälle, där enskilda och grupper med en helt annan styrka än förr kan göra sig påminda, kan också på ett paradoxalt sätt förstärka känslan av maktlöshet. Denna *demokratiparadox* skulle kunna förklaras på följande sätt.

De som har konkreta idéer om hur samhället borde utvecklas, borde förändras, har alltid varit ett fåtal. Före demokratins genombrott såg dessa "idé människor" — som vi här kallat *projektörer* — ofta folkmaktens seger som en förutsättning för att deras idéer skulle segra. Projektörerna inom socialdemokratien hade en ännu snävare förutsättning — de såg socialdemokratins seger som en kungsväg för att genomföra sina projekt. Men utvecklingen ville annorlunda. Demokratien segrade, socialdemokratien segrade — men projekten stannade ofta i byråådan. Och inte blev det bättre för att

antalet projektörer växte och uppslagen hopade sig — den politik som socialdemokratin kunde föra förblev omvärd av snäva restriktioner, av brist på resurser och av brist på väljarstöd för de mera långflygande ambitionerna.

De socialistiska projekten stöddes nämligen ofta bara av sina upphovsmän. Ju mer makt folket fick — genom utbildning, genom stegrad politisk aktivitet, ökad köpkraft osv. — desto klarare stod det att det stora flertalets önskemål i många avseenden gick i andra riktningar än projektörernas. Litet förenklat skulle man kanske kunna säga att medan många av de principiella socialisterna i arbetarrörelsens ledning ville göra slut på klassamhället genom att kämpa ner bourgeoisins livsstil, eftertraktade de breda skikten snarare att anta denna livsstil, att få bli medlemmar av bourgeoisin. Motståndet mot projektörerna blev därför allt större, och ju fler som verkligen fick inflytande i samhället — politiskt och ekonomiskt — desto svårare blev det att omdana detta i enlighet med projektörernas linjer. Tväremot alla påståenden om en allt sinnrikare manipulation från de härskandes sida blev det svårare och svårare att genomdriva sociala förändringar av betydande räckvidd. I detta trög-rörliga samhälle ropar projektörerna förgäves på mer och mer demokrati; i själva verket kan den kanske bara förstärka deras egen maktlöshet.

Trots detta är det uppenbart att kraven på inflytande nedifrån, inom och vid sidan av de politiska institutionerna, kommer att växa i styrka och att vi för framtiden måste söka anpassa oss till ett demokratiskt system som verkar på annat sätt än vad vi är vana vid. Företagsledare brukar klaga över, och säkert inte utan skäl, att allting blir så komplicerat och tidsödande med den framväxande företagsdemokratin. Vi kan dock ge ett tröstens ord: det kommer att bli ännu besvärligare för politiker och organisationspampar. På ett för makthavarna ovant sätt kommer plötsligt medborgare och medlemmar att kräva del i inflytande och makt; det gör styrprocessen mer besvärlig och målen för verksamheterna mer omfattande och diffusa. Just denna målutvidgning är särskilt påfallande: institutioner av olika slag i samhället förväntas klara mycket bredare uppgifter än tidigare, ofta av ganska övergripande karaktär.

Utbildningen skall inte bara utbilda utan också omforma samhället och förändra sociala relationer, företagen skall inte bara producera och sälja utan i vidgad utsträckning se till miljökrav och sociala uppgifter, socialvårdsförvaltning i kommuner skall inte bara syssla med socialvård i snäv bemärkelse utan bör ha möjlighet att lägga sig i hela den kommunala planeringen. Med dessa vidgade anspråk följer också en allt större svårighet att värdera resultaten.

Det finns alltså mycket som tyder på att styrproblemen kommer att växa med fortsatt demokratisering. Ett samhälle där allt fler beslut fattas inom den politiska sfären, där allt fler beslut är kollektiva, blir också mer öppet för konfrontationer mellan olika grupper. Samförstånd kan inte vara ett självändamål, men om man å andra sidan skall kunna bemästra den demokratiska frigörelsen och samtidigt styra samhällsförändringen krävs ett mödosamt arbete för att vinna de många olika grupperna för centrala beslut. Det aktiva samhällets tryck framtvingar en consensuspolitik med tonvikt på successiva förändringar. Det innebär ett avvisande av plötsliga och stora samhällsrockader och beslut på rationalistisk-utopisk grund. Detta kan naturligtvis vara frustrerande för projektörer i alla ideologiska läger och just genom maktens fragmentering ökar säkert på dessa håll missnöjet med de politiska institutionernas effektivitet och handlingsramar. Maktfördelning är ett värde i sig, men den finfördelade maktens samhälle kan också bli vanmaktens.

Företagen i stämningssamhället

av OLLE WÄSTBERG

Plötsligt bryter vild strejk ut vid LKAB. Plötsligt hungerstrejkar Blåsjöns manliga invånare. Plötsligt marscherar Skärholmens husmödrar. Och politikerna reagerar snabbt, improviserar löften och reformer för att lugna sinnena.

Stämningar har alltid funnits. Likaså protester. Men något nytt har hänt, något som gjort politikerna känsliga och lyhörda inför nya strömningar, något som motiverar — det naturligtvis otillåtet generaliserande — rubrikpåståendet om ”stämningssamhället”.

Det är främst två faktorer som förändrat bilden. Den ena är att vi fått rikstäckande massmedia med stor genomslagskraft. Den andra är att de gamla folkrörelserna och organisationerna inte längre fungerar som pålitliga åsiktsförmedlare.

Nya opinioner stryker över kontinenterna. Massmedia sprider dem snabbt. Nya stämningar exponeras i en omfattning som aldrig förr. Dramatiska nyheter — en demonstration, en strejk, en alm-fällning — blir snabbt nyhet i alla media. Det som får stor uppmärksamhet i TV eller i *en* tidning blir enbart därigenom en nyhet som uppmärksammas av alla andra media. Förändringar och händelser är nyheter, men sällan vardagslunken. Kritik är oftare journalistiskt mer intressant än beröm. Stämningar och kollektiva känsloutbrott har en sorts mänsklig dimension som ger dem stora rubriker. I ett samhälle med en genom decennierna stabil regeringsmakt har den vanliga partipolitiska arenan sjunkit tillbaka i intresse. Få bryr sig om vad som händer i riksdagen. Därför blir de nya politiska uttrycksformerna desto mer intressanta.

Sverige är ett litet land. Den offentliga debatten domineras av

några få människor, få tidningar och få TV-program. Under 1960-talet har såväl TV som kvällstidningar för första gången blivit rikstäckande. Vad som framförs i våra riksmidia får en enorm genomslagskraft och fungerar som riksligare för vad som andra media anser vara värt att uppmärksamma. Därför slår åsikter snabbt igenom. Stämningarna växlar, men det tycks bara finnas plats för en stämning i taget. På så sätt blir den svenska åsiktsbilden påfallande enhetlig.

Politikerna är goda producenter för åsiktsmarknaden. De försöker — som sig bör — ständigt anpassa sitt utbud av reformer efter den efterfrågan de upplever i opinionens tryck. Det är opinionstrycket som i sista hand bestämmer blandningen i ekonomin. Men på sistone har det blivit svårare för politikerna att sköta marknadsanpassningen. När de stora organisationerna stelnat i sina former håller inte längre de gamla tecknen på var folkstämningen för tillfället befinner sig.

Tage Erlander kunde kanske vända sig till Arne Geijer för att få reda på vad 1,6 miljoner fackföreningsmedlemmar tyckte. Nu tycks medlemmarna inte längre acceptera att bli företrädare av sina traditionella företrädare. Det har nog länge funnits en känsla av att den interna demokratin inom organisationerna inte fungerar som en åsiktsförmedlare från de djupa medlemsleden upp till organisationsledningarna. Vi har fått en ny typ av åsiktsbildning, utanför de etablerade organisationerna och med nya uttrycksmedel: spontana grupper demonstrerar, delar ut flygblad, bildar aktionskommittéer, ordnar opinionsmöten, utnyttjar de moderna massmedia. I den situationen räcker inte politikernas gamla metoder när det gäller att ta reda på vilka frågor som ligger människorna varmt om hjärtat.

Dessutom är politiska ungdomsförbund och stora medlemsgrupper inom de politiska partierna alltid extremt känsliga för tidsandans skiftningar. Därigenom utsätts partiledningarna för ett inrernt politiskt tryck att följa nya strömningar. Politikernas upplevelse av sin egen oförmåga att kanalisera tidens strömningar har gjort dem extra lyhörda för debattklimatets svängningar.

Mycket tyder också på att den nya typen av kritisk hållning till

samhället och vilja att ge kritiken nya uttrycksmedel håller på att få en allt bredare förankring. Allt fler grupper finner de okonventionella opinionsformerna naturliga. Det var inte bara under Kungsträdgårdens almar som äldre officerare enades med unga FNL-are. Kyrkliga grupper delar ut samhällsomstörtande flygblad och byrådirektörer bär plakater i demonstrationer. Överallt i byalag och miljöaktioner träffas människor i alla åldrar och från alla samhällsklasser.

Opinionsrörelser i Sverige brukar gå över. Få propagerar idag för Sydafrika-bojkott. Den väldiga opinionsrörelse som byggdes upp för Biafras frihet kunde inte aktiveras när Biafra besegrats. Vietnamopinionen har minskat i intensitet. Det är inte bara anti-julrörelser som är säsongbetonade.

Men varje debattvåg, varje stämning i tiden präglar värderingar och åstadkommer ett tryck på politikerna. Därigenom sätter varje ny strömning sina spår i blandekonomin. Vi är på väg från det stabila organisationssamhället mot ett stämningssamhälle.

I stämningssamhället slår opinionerna snabbt igenom. Politikerna känner sig tvingade att reagera på opinionstrycket. Och då går det inte att vänta. Utredningar, praxis och avtal blir mindre värda. Exemplet är många från de senaste åren: Lagstiftning om styrelse-representation — utan utredning. Tävlan i mjölkprissänkningar — utan hänsyn till jordbruksavtalet. Utlokalisering av statlig verksamhet — utan att ekonomiska kalkyler presenterats.

Det finns tecken som tyder på att väljaropinionen blivit mindre stabil. I den situationen sitter alla politiker löst. Få vill ta på sig bördan att i det långsiktiga perspektivets intresse säga obehagliga sanningar. Därför är det troligt att opinionskänsliga politiker kommer att fatta beslut och göra utspel mer från fall till fall och med mindre konsekvens. Därför kan företagens långsiktiga planering kastas omkull av plötsliga politiska beslut.

Nymarxisterna

När det gällde vilket inflytande den marxistiska vänstern hade som var så intensiv under 1960-talet, fanns två skolor: Den ena sa att

vänstern är en helt inflytelöslös liten sekt. Den andra sa att vänstern utövar ett avgörande inflytande på regeringen, styr TV osv. Ibland förenades de två uppfattningarna och man sa att regeringen tar hänsyn till en liten betydelslös sekt. Den sista — sammanslagna — uppfattningen tyder på liten insikt i politikens villkor. För säga vad man vill om vår regering och våra politiker, men de brukar ha förmåga att lägga kursen dit de tror att en opinion finns att fånga upp, dit de tror att det finns röstvinster att få. Samtidigt är det naturligtvis så att opinionsbildning har stor betydelse. En liten grupp kan genom sin intensitet och aktivitet påverka hela det intellektuella klimatet och bidra till att sätta politikerna under tryck. Hos näringslivet möter man ibland en nedvärdering av den intellektuella opinionsbildningen, något som tar sig i uttryck i talet om ”små, skrikiga, betydelslösa sekter”.

Den marxistiska vänstern har redan nått långt: den har påverkat andra organisationer, den har påverkat debattens inriktning, den har påverkat det intellektuella klimatet i Sverige. Inte minst har den marxistiska vänstern gjort en rejäl investering i framtiden genom sitt inflytande på universiteten, socialhögskolorna, journalisthögskolorna. Många av de mest begåvade studenterna och av de yngre universitetslärarna är marxister. Allt fler marxistiska verk finns på kursplanerna i ämnen som statskunskap, pedagogik, psykologi, ekonomisk historia, sociologi. Därigenom har den nymarxistiska debatten fått en långtidsverkan, den har som varje stämning i samhället satt sina spår för framtiden.

Den gröna vågen

För tillfället grönskar det i debatten. Vi har fått ett nytt debattklimat igen. Om andra halvan av 1960-talet präglades av marxistisk debatt, så har vi uppenbart idag en grön debattvåg.

Det gröna är inte bara miljö, jordbruk, storstadsfientlighet och regionplaner. Det är också grönt att vara lite nationalist och mycket mot EEC. Det är grönt att gilla barn och en mjukare livsstil. Det är grönt att vara mot storindustri och mot ytterligare ekonomisk tillväxt.

Den gröna vågens huvudtanke är kritiken mot den ekonomiska tillväxten. Det är en argumentering som går tillbaka till såväl marxistisk kritik som till John Kenneth Galbraith. Man kräver ett nytt välfärdsbegrepp. Den snabba produktionsökningen med vad den innebär av ökad centralisering, av strukturrationalisering och befolkningsomflyttning står för något i huvudsak ont.

Svensktoppen sjunger av schlagernostalg: "långt ute på landet", "ingenting är längre som förut", och "är det konstigt att man längtar bort nån gång". Tidsandans typiska film — Hasse & Tages "Äppelkriget" — går för fulla hus. I den filmen finner vi de gröna ängarna, den blå himmeln och de röda stugorna. Ett idylliskt lantliv där storkapitalets exploatering är den stora faran. En brygd av bondeliv, storstadsfientlighet och Evert Taube. Alltihop kryddat med en liten droppe utlänningsfientlighet, "Äppelkriget" är ingen marxistisk film, ingen röd film — den markerar det gröna 70-talet.

Vilka brukar tillvarata tidsandan om inte reklamfolket? I reklamen finner vi den glada grönskan: Försäkringsbolagen Trygg och Hansa fusionerade med annonser av rosenkindade, blåögda, blonda svenskar klädda i nationaldräkter. Wasabröds annonsering med svenskar på skördefält, glada bondmoror, leende sommarängar och blonda barn, fick följdriktigt ett guldägg. De nationalistiska strömningarna tas väl tillvara i reklamen. Svenska flaggan blir bokomslag. Och nu ska det vara svensk gröt, svensk äppeldricka, svensk skandinavisk enskild bank, svensk kvalitet i franska bilar. Inom reklambranschen hävdar man att reklamen i det här fallet speglar ett rådande opinionsklimat, en strömning i tiden.

När stämningarna följer på varandra bygger de samtidigt alltid på varandra. Till en del återfinns samma människor i den gröna vågens miljögrupper och byalag som en gång utgjorde den marxistiska strömningens kadrer. Den marxistiska opinionen under 1960-talet hade som väsentliga inslag kritiken mot bristen på demokrati och medinflytande för människor i samhället. Utan den marxistiska kritiken och de marxistiska aktivisterna hade sannolikt inte byalagsrörelsen kunnat växa fram som ett viktigt inslag i samhällsdebatten. På samma sätt skulle den svenska vietnamopinionen troligen inte fått samma utformning utan inspirationen från antiatom-

vapenrörelsen i slutet av 1950-talet.

En bakgrund till den gröna vågen finns också hos vänsterideologen Herbert Marcuses vilshenhet i industrisamhället, hos hippierörelsen, hos provies. Ungdomen vill inte ”vara soldater framför det teknokratiska samhällets pansarvagn”. Byalag, Alternativ stad, Miljöcentrum — de är alla grupperingar som förespråkar en ny inställning till ekonomiska och materiella framsteg. De får stöd hos de vetenskapliga domedagsprofeter som uppstigit i de flesta av industriländerna och pekat på hur snabbt vi tömmer ut jordens begränsade tillgångar och hur skevt världens resurser är fördelade.

Partierna i stämningssamhället

Olika partier kommer vid olika tillfällen att ha glädje av opinionens förändringar. Just nu är det centerpartiet som kan profitera på utvecklingen. Partiet har t.o.m. börjat figurera i en intellektuell debatt. Det är faktiskt lite inne att vara centerpartist. Avsaknaden av tyngande idépolitiskt gods gör det kanske troligt att just centern kommer att ha störst möjligheter att anpassa sig i stämningssamhället. Partiets traditionella anknytning till djur och natur gör dessutom att det trivs bra i det gröna debattklimatet. ”Den nya romantiken börjar också få politiska effekter, åtminstone i ord. Centraliseringsivrarna är också försiktigare i sina lovsånger över koncentrationens lyckobringande effekter och stordriftens fördelar”, smackar ungcenterns Politisk tidskrift förnöjt.

Mer principiellt inriktade politiska partier kommer sannolikt att ha något svårare att hänga med i svängarna. Liberaler, med det klassiska betonandet av den ekonomiska tillväxten och effektiviteten, känner sig inte särskilt hemma i det nuvarande debattklimatet. Än värre är det kanske för socialdemokrater. Vad är det som delvis ligger bakom den snabba strukturrationaliseringen och glesbygdens industrinedläggningar om inte just den rehnska arbetsmarknadspolitik och LO:s solidariska lönepolitik med dess krav på att olönsamma enheter skall slås ut och arbetstagare överflyttas till mer produktiva företag?

Inom det socialdemokratiska partiet finns starka motsättningar

just kring den ekonomiska tillväxten. ”Grönhöger!” skäller partiets officiella organ vid mötet med byalag och aktionsgrupper. Partiet ”har nu bara en tro, den på BNP, bruttonationalprodukten”, svarar de interna kritikerna.

Samtidigt är det kravet på minskad ekonomisk tillväxt som politikerna snabbast kommer att tvingas slå tillbaka mot. För många av tidens proteströrelser — mot miljöförstöring, för mer u-landsbistånd, för stöd åt utslagen arbetskraft, mot höga matpriser — kan bara tillmötesgå om politikerna har ökade ekonomiska resurser att ta av, om produktiviteten får växa tillräckligt snabbt. Speciellt omöjligt måste det vara för ett parti som sitter i regeringsställning och räknar med att fortsätta med det, att avstå från möjligheterna till växande resurser för reformpolitik.

Näringslivet i stämningssamhället

Det är inte bara indirekt, dvs. genom politikernas ökade känslighet för opinionernas skiftningar, som näringslivet ställs inför en ny situation i stämningssamhället. Också i den direkta konfrontationen mellan näringslivet och den nya kritiken kommer det att krävas större flexibilitet.

Fortfarande tycks samhällets och näringslivets kritiker drivas av idealitet och övertygelse, medan det sällan finns några företrädare för marknadsekonomi som kan göra intryck av att från främst principiella och oegennyttiga utgångspunkter försvara denna. De framträdande näringslivsmän som gått i svaromål har ofta gjort intryck av att tala i egen sak, att försvara sina egna handlingar och sin egen position. Det kommer att krävas av näringslivets företrädare att man i långt högre grad än tidigare klarar en principiell debatt och är beredda att ställa upp i en offentlig argumentation.

Övergången mellan 1960- och 70-talen visar hur näringslivet ställs inför nya situationer. Där 1960-talets marxistiska debattörer kritiserade näringslivet därför att det var privatägt, därför att det drevs av vinstmotiv, därför att det investerade utomlands, så betonar 1970-talets debatt andra saker. Nu riktar sig kritiken mot produktivetsbegreppet, mot företagens ingrepp i naturen, mot dålig ar-

betsmiljö, mot bristen på inflytande för de anställda.

Som Carl Tham och Daniel Tarschys påpekar i uppsatsen om "blanddemokratin" så har politikerna kommit i en trängd situation. De har helt enkelt inga pengar att finansiera nya reformer med. Åtminstone för tillfället har skattetaket nåtts. Samtidigt pressar nya opinioner på för nya reformer. Då ligger det nära till hands att föreslå reformer som inte behöver tära på statskassan, som andra — t.ex. företagen — betalar. Mot den bakgrunden är det sannolikt och rimligt att kraven på företagens sociala ansvar skärps. Kraven på att företag ska bära samhällskostnader för miljöförstöring och för inrättandet av nya arbetstillfällen ökas.

Kanske kan vi se de växande anspråken på företagen som inslag i en cirkelgång: I de gamla svenska brukssamhällena hade företagen stora allmänna förpliktelser i form av t.ex. ålderstrygghet, varudistribution och väghållning. Brukskontoret var kommunalkontor. Strävan har sedan varit att överlåta den typen av aktiviteter på kommunala organ. Nu ställs åter sociala krav på företagen: Ta hand om svårplacerad arbetskraft! Utbilda invandrare! Bygg daghem!

När näringslivets representanter missade i debatten mot ny-marxisterna berodde det ofta på dåligt sakliga förberedelser och på debattovana. Om man inte följer strömningar och samhällsdebatt noggrant kommer näringslivet att stå handfallet inför varje ny kritikvåg. Medan den nymarxistiska kritiken ville störta hela det blandekonomiska systemet i ruiner, kräver den nya gröna kritiken handling av företagen: bättre arbetsmiljöer, mindre miljöförstöring, rimligare arbetsförhållanden, vettigare produkter. Det är en kritik som inte kan tillbakavisas bara av goda debattörer, utan kräver goda reformer.

Ack, suckar det då ur företagsledarhjärtat. Tar vi reforminitiativ så höjer vi ju bara anspråksnivån. Sedan kommer politikerna efter och säger "dubbelt upp". Vad företagen än gör blir de syndabockar.

Javisst, företagsledare och finansministrar, företag och regeringar är alla samhällsinstitutioner. De får finna sig i att världens elände lastas på dem. Men om företagsledarna anser sig representera en

speciell kunskap om hur reformer som berör företagssamheten ska utformas, så lär ändå ingen bry sig om deras synpunkter om de inte deltar i — och förstår — samhällsdebatten, om de inte försöker omforma egna idéer i verkligheten. Att bli omsprungna av krav och lagstiftning är i alla fall bättre än att bli överkörd av dem.

Varje ny tankeströmning sätter sina spår. Skulle t.ex. LKAB-strejken fått ett sådant opinionsmässigt genomslag om inte den allmänna debatten under flera år präglats av kritik mot företagen och mot bristande demokrati inom fackföreningsrörelsen?

Näringslivets representanter reagerade inför den nymarxistiska vågen med yrvaken kritikkänslighet. Inför upptäckten att opinionen snabbt växlar kan det finnas en tendens att vifta bort kritiken och säga ”det går nog över, snart kommer en ny opinion som är mer positiv till oss”.

Och visst kommer nya opinioner. Men varje ny period av kritik gör intryck på viktiga delar av en generation. Den nymarxistiska kritikens förtrupper är nu fast etablerade på universiteten. Deras världsåskådning kommer att påverka kommande generation studenter.

Nu påverkas partier och organisationer av byalagstänkande och gröna idéer. De nya tankarna blir en självklar del i många människors samhällsuppfattning. De slår igenom i praktisk politik genom t.ex. mindre statligt intresse för storstadsområden, starkare statlig styrning av företagens lokalisering, utlokalisering av statlig verksamhet, minskat höghusbyggande, nya miljöskyddslagar.

Den nya kritiken bygger vidare på den gamla och påverkar ännu fler människor. På så sätt kommer all kritik för att stanna.

Vad händer med företagsdemokratin?

Av MATS HÅKANSSON

De föregående uppsatserna har givit olika aspekter på den ändrade "blandningen" av enskilt och offentligt inflytande över näringslivet. Från skilda utgångspunkter har blandekonomin färdriktning beskrivits och analyserats.

Även "blandningen" av inflytandet inom företagen har ändrats. I Göran Albinssons uppsats påtalades statens strävan att stärka "svaga" intressenters ställning i företagen. Det är framför allt de kollektivanställda och kunderna/konsumenterna som omhuldas av politikerna. Den s.k. § 32-utredningen är ett led i ambitionen att ge de anställda ett vidgat inflytande över sina arbetsplatser. På fackligt håll ställs krav på ökad företagsdemokrati också i form av styrelserepresentation för de anställda och tillsättande av arbetstagarrevisorer.

Mot denna bakgrund är avsikten med detta kapitel att belysa några av de problem som är förknippade med den s.k. företagsdemokratin. Främst i blickpunkten för diskussionen står större och medelstora företag med etablerade hierarkiska organisationer.

Vad är företagsdemokrati?

Ett sätt att generellt nalkas företagsdemokratin är att knyta den till beslutsförloppet inom ett företag, dvs. till de olika steg som man inom administrativ litteratur brukar dela beslutsprocessen i (initiativtagande, målformulering, problemlösning och formellt beslut). Dessa steg — fler kan tänkas — är långtifrån alltid möjliga att urskilja i praktiken. Beslutsprocessen är ofta komprimerad och de

olika stegen invävda i varandra. Uppdelningen av beslutskedjan är dock användbar för att klargöra de företagsdemokratiska begreppen på ett lättfattligt sätt.

Graden av företagsdemokrati mäts sedan mot beslutsförloppet, varvid termen *inflytande* som ett överordnat begrepp avser de anställdas möjligheter att påverka ett eller flera av de olika stegen i förloppet. Denna påverkan kan alltså avse initiativ, målformulering, problemlösning likaväl som deltagande i det slutliga formella beslutet.

Mera preciserat är *medinflytande* för de anställda en möjlighet att påverka besluten eller något av stegen i beslutsprocessen. Företagsledningen fattar emellertid de slutliga avgörandena. *Medbestämmande* däremot är rätten att delta även i beslutens fattande. Gränsen mellan dessa bägge begrepp är mycket vag. I beslutsprocessens olika steg är medbestämmande i själva verket en högre grad av medinflytande.

Inom företagen finns en mängd olika beslutsnivåer. Uppenbarligen är medbestämmandet större om de anställda deltar i beslutsfattande om personalplanering, maskininvesteringar o.dyl., än om beslutsrättigheten är begränsad till att avgöra färgen på väggarna i omklädningsrummen.

Den vanligaste formen av företagsdemokrati är samråd och information som rör individen och dennes omedelbara förhållande till sitt arbete. Detta brukar kallas *arbetsplatsdemokrati*.

Företagsdemokrati i praktiken

Historiskt sett har företagsdemokrati varit en förhandlingsfråga mellan parterna på arbetsmarknaden. 1946 träffades de första företagsnämndsavtalen mellan SAF och LO och mellan SAF och TCO. De skapade en lokal ordning för information och samråd. 1958 reviderades avtalen på flera punkter och då underströks förbundens insatser för att främja företagsnämndernas verksamhet. Det nuvarande avtalet är från 1966 och innehåller som viktigaste komplettering att organisationerna inrättat ett gemensamt organ, Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor, med uppgift att genom infor-

VAD HÄNDER MED FÖRETAGSDEMOKRATIN?

mation, utbildning och forskning främja samarbetet i företagen.

Det ligger i förhandlingens natur av problemlösningsmetod att när förhandlingen är avslutad så är problemet därmed under kontroll. Med någon tillspetsning kan därför sägas, att eftersom företagsdemokrati var en förhandlingsfråga som mynnade ut i avtal om företagsnämnder så ansåg parterna att därmed hade ett visst mått av företagsdemokrati införts.

I praktiken visar företagsnämnderna mycket stora variationer såväl när det gäller avvägningen mellan information och samråd som i fråga om nämndens aktivitet överhuvud. Skälet härtill är främst att intresset varierar starkt bland både arbetsgivare och arbetstagare. Bristande kunskaper hos de senare är ett stort problem. Det förekommer att företagsnämnderna inte ens sammanträder det antal gånger per år som anges som minimum. I vissa företag är nämnden enbart en informationskanal. Det saknas å andra sidan inte exempel på företag som delegerat beslutanderätt i viktiga frågor till företagsnämnden och där nämnden har stort inflytande på förhållandena i företaget.

Tidigare har de fackliga organisationerna varit försiktiga med krav på långtgående medbestämmande i företagen för löntagarna. Det uttalade motivet härför har varit att löntagarrepresentation i företagets ledande organ skulle medföra problem genom att den anställde kunde hamna i ett dubbelt lojalitetsförhållande. Även tanken att företagsnämnden skulle tilldelas företagsledande uppgifter har avvisats.

Under de senaste åren har löntagarorganisationerna ändrat sin inställning i dessa frågor. LO-kongressen 1971 beslutade bl.a. om att LO skall verka för arbetsplatsdemokrati men också för att arbetstagarna representeras i företagets styrelser och att särskilda arbetstagarrevisorer tillsätts. TCO har förordat en kraftig utvidgning av de de anställdas inflytande såväl när det gäller att påverka den egna arbetssituationen som företagspolitiken. I det senare fallet ställer man sig positiv till representation för de anställda i styrelserna.

Från arbetsgivarsidan har ofta framhållits att vissa av "företagsdemokratiseringens" mål kan antas sammanfalla med eller främja

företagsledningens mål — exempelvis att åtgärder för ökat samarbete och förbättrad insyn stärker arbetsmotivationen och därmed leder till höjd produktivitet och ökad arbetstillfredsställelse.

Å andra sidan har arbetsgivarsidan hela tiden hävdad att löntagarinflytande över en viss gräns skulle få oacceptabla följder för ledningens handlingsfrihet och därmed konsekvenser för effektivitet och konkurrenskraft.

De anställda kontra andra intressenter

Företagsdemokrati har i ett vidare och ofta förbiset perspektiv anknytning till företagets intressentadministration. Då kommer inte bara de anställda utan också ägare, kunder, leverantörer, finansierare m.fl. in i bilden.

Företagsledningen skall arbeta för utvecklingen av företaget vars primära uppgift är att på ett rationellt sätt förse marknaden med varor och tjänster. Vinsten är mätaren som visar hur effektivt företaget fullföljer sin funktion. Kapitalägarnas dominerande inflytande vid tillsättandet av styrelse och företagsledning har hittills varit en av garantierna för att vinstintresset beaktats.

En betydelsefull uppgift för företagsledningen är att upprätthålla balansen mellan de olika intressenterna och ta vederbörlig hänsyn till deras krav. Om maktfördelningen mellan intressenterna blir ojämn kan konflikter uppkomma med därav åtföljande negativa konsekvenser för företagets verksamhet. Detta kan illustreras med följderna av en ändrad intressentrepresentation i företagets styrelser. Om representanter för olika grupper av anställda företräds i styrelsen kan konsekvensen bli att dessa intressenter i första hand bevakar sina respektive gruppers särintressen. Styrelsen förlorar då sin karaktär av företagsutvecklande organ och blir istället en tummelplats för diskussioner och förhandlingar mellan styrelsens medlemmar. Risken blir då att det samlade företagsintresset skjuts i bakgrunden.

På längre sikt skulle en dominans i företagets styrelser för vissa grupper av anställda kunna leda till en allvarlig intressekonflikt mellan dessa och samhället i övrigt. De anställda kräver trygghet,

VAD HÄNDER MED FÖRETAGSDEMOKRATIN?

goda löner, bekväm förläggning av arbetstiden m.m., vilket kan vara svårt att förena med kraven på att företaget på ett rationellt sätt skall producera varor och tjänster. Den snabba strukturomvandlingen kan anföras som exempel. Denna har på det hela taget inneburit ett starkt tillskott till ökningen av landets resurser som kunnat disponeras i enlighet med samhällets önskemål. Det är uppenbart att om företagsdemokrati i form av styrelserepresentation kommer att innebära lägre takt i strukturomvandlingen — vilket är troligt eftersom de anställdas preferenser för trygghet i anställningen sannolikt kommer mer i förgrunden — blir detta ett avbräck i den ekonomiska utvecklingen.

Om trivsel, trygghet och förläggning av arbetstiden ges starkt ökad betydelse framför produktion och tillhandahållande av tjänster kommer kostnaden att övervältras på konsumenterna. Det blir högre priser och sämre service, t.ex. postkontoren stängda även på lördagar, begränsad sjukvård etc. På grund av den hårda konkurrensen på världsmarknaden har inte exportindustrin samma övervältringsmöjligheter som hemmamarknadsnäringarna. En minskad export kommer dock i sista hand att få betalas av de svenska konsumenterna i form av mindre import.

Företagsdemokratiska "reformer" som tar reala resurser i anspråk får härigenom inkomstomfördelande effekter därför att anställda i företaget och konsumenterna av företagets produkter är olika personer. Västståndsvinsten för postverkets personal av lediga lördagar ges större tyngd än välfärdsförlusten för samtliga medborgare av lördagsstängning av postkontoren. Om sådan företagsdemokrati genomförs allmänt i förvärvslivet blir det i åtskilliga fall en inkomstöverföring från icke yrkesverksamma (pensionärer, hemmafruar, studerande m.fl.) till förvärvsarbete.

Det kan följaktligen vara svårt att upprätthålla och öka effektiviteten inom företagen om de anställdas särintressen överbetonas. Intressebalansen rubbas då och övriga intressenters befogade anspråk på företagen kommer i skymundan.

De fackliga drivkrafterna

Det är säkert flera faktorer som ligger bakom de nya attityderna på fackligt håll med yrkanden på bl.a. styrelserepresentation för de anställda. Treårsavtalen och aktiveringen av samhällsdebatten har troligen haft stor betydelse för ställningstagandet.

När löneförhandlingarna är avslutade förskjuts uppmärksamheten naturligt nog mot andra områden. Långa avtalsperioder gör att de fackliga funktionärerna får ökade möjligheter att ägna sig åt arbetsmiljö och företagsdemokrati istället för enbart lönefrågor. Vidare har samhällsdebatten intensifierats under senare år. Diskussionen om företagsdemokrati i olika former har varit mycket livlig. Ett markant inslag har varit den talrika förekomsten av böcker, artiklar och inlägg från en rad författare, journalister, "forskare" och politiker som funnit det lukrativt att utnyttja det stämningsläge som diskussionen framkallat. Fackföreningsrörelsen har tidvis varit utsatt för hård kritik. För att inte bli överspelade har man därför flytta fram positionerna och ställt krav på ökat inflytande över företagets förvaltning. Det är viktigt för fackföreningsrörelsens centrala ledningsorgan att behålla initiativet och inte förlora kontrollen över utvecklingen. Om företagsdemokrati utformas lokalt mellan det enskilda företaget och respektive fackförbundsavdelning kan de centrala organisationerna komma på mellanhand. Därför introduceras förslag i form av likformiga representativa modeller som är lätta att identifiera. Ombudsmän skall placeras i styrelsen, nämnder och kommittéer skall upprättas osv. Då är det efteråt lätt att påvisa vad som har utträttats.

Ett sådant formaliserat förfarande kan leda till företagsbyråkrati istället för företagsdemokrati. Då är det osannolikt att de direkt anställda i företagen får något vidgat inflytande. Det avgörande för ett verkligt inflytande i företaget är inte att funktionärer eller ombudsmän placeras i styrelsen. Denna är visserligen företagets högsta beslutande organ men däri ligger att styrelsemedlemmarna vanligen inte tar befattning med beslut som rör den dagliga driften och skötseln av företaget. Beslut av den arten fattas ständigt på olika nivåer och det är vid dessa avgöranden som det är angeläget

VAD HÄNDER MED FÖRETAGSDEMOKRATIN?

att berörda parter får tillfälle till samråd. Detta kan dessutom fördjupas om de anställda deltar i projektgrupper som förbereder t.ex. en maskininvestering. Härigenom kan de som arbetar i produktionen i realiteten avgöra ett beslut som sedan formellt fattas på en högre beslutsnivå.

Företagens organisationslösningar avgör omfattningen av de anställdas inflytande. Detta kan inte vidgas genom några enkla patentröslösningar.

Företagsdemokrati och företagsorganisation

De funktionsorienterade organisationerna har traditionellt varit dominerande i Sverige. Under 1960-talet har emellertid många företag delat upp verksamheten i divisioner och s.k. profit centers. Det har utbrutit en mindre divisionaliseringsepidemi där en hel del företag verkar att mer ha tittat i handboken än på sina egna problem när man har inrättat resultatområden efter divisionaliseringsprincipen. Detta kan kanske till viss del förklaras av 40- och 50-talens företagsledarutbildning som okritiskt var inriktad på att lära ut handboksrecept som skulle passa de flesta företag. Det är viktigare att studera särdragen hos teknologi och marknad och analysera företagets inre och yttre beroendeförhållanden. Då kan det skapas underlag för en företagsspecifik organisationslösning — låt vara att den kan vara hämtad från en av facklitteraturens modeller.

Under senare tid har en del bidrag lämnats till en mer nyanserad organisationslära. Värdet av differentierade organisationer har främst påvisats av de amerikanska sociologerna Lawrence och Lorsch. I en bok betitlad "Organization and Environment" har Lawrence och Lorsch lanserat termerna differentiering och integrering. Med dessa begrepp som utgångspunkt har författarna gjort en omfattande studie av företag inom förpacknings-, plast- och livsmedelsindustrierna. Förpackningsindustrin var i det här fallet tillverkning av burkar och flaskor för bryggerinäringen. Denna industri hade en stabil marknad och levde även i övrigt under lugna förhållanden jämfört med plast- och livsmedelsindustrierna. Syftet med studien var att undersöka vilka organisationsmodeller de olika

företagen tillämpade. En viktig dimension i detta avseende är hur inflytandet är fördelat inom organisationerna. Man fann att i de ineffektiva företagen inom förpackningsindustrin hade de anställda ett mycket stort inflytande. De effektiva företagen däremot hade en hierarkisk organisation och en auktoritär ledning. Inom livsmedels- och plastindustrierna var dock bilden en annan. Här hade de ineffektiva företagen en mer hierarkisk organisation än de effektiva, i vilka de anställda hade ett stort inflytande.

Som förklaring till dessa resultat anges att företagets miljö är av fundamental betydelse för olika organisationsmodellers användbarhet. I en stabil miljö där det ställs föga krav på förändringar i teknologi och i sättet att arbeta är en auktoritär ledning effektiv. Förpackningsindustrin var exempel på detta medan förhållandet var det motsatta inom plast- och livsmedelsindustrierna. Där opererade företagen i en omgivning som var betydligt mer dynamisk och föränderlig. Organisationen var flexibel och ett omfattande samrådsförfarande med en vid spridning av inflytandet var då att föredra. Det fanns folk långt ned i organisationen som kunde reagera vid förändringar och självständigt fatta beslut med anledning av dessa.

Ett flertal studier i företag av olika storlekar visar att individen vill ha inflytande över sin egen arbetssituation och inte över andras. Det är följaktligen arbetsplatsdemokratien som föredras. Endast ett begränsat antal arbetstagare är beredda att ta de risker som är förenade med ansvaret för en ny strategi eller en strukturförändring av ett företag.

Det måste framhållas att det finns flera hinder i vägen mot en utökad arbetsplatsdemokrati. En avsevärd del av arbetskraften behöver sysselsättas med uppgifter som inte kräver egna ställningstaganden. Det är inte opportunt att påpeka detta, men det har klart konstaterats att det finns stora grupper av människor som varken har kapacitet eller vilja att fatta viktiga beslut eller att aktivt medverka i informations- och samrådsmöten. De med nödvändighet förekommande rutinarbetena, som löpande band t.ex., kan mycket väl ha dragit till sig den arbetskraft som passar just för dessa arbeten.

Många produktionsavdelningar lever i en relativt stabil miljö där verksamheten kan programmeras i detalj. Då har samråd, självstyrande grupper och dylikt troligen ingen betydelse vare sig som medel att ge ökad arbetstillfredsställelse eller i effektivitetshänsen- de. Däremot tyder Lawrences och Lorsch's undersökningar på att samråd kan fylla en betydelsefull uppgift i de produktionsavdel- ningar som lever i en instabil och föränderlig miljö. Det vore dock vanskligt att slentrianmässigt upprätta beslutsberättigade kommit- téer. Vid en övergång från programstyrning till målstyrning är det av största vikt att målen klart definieras och att grupperna utsätts för prestationskrav. I annat fall kan det bli sådana ekonomiska läckage att samrådslösningar kommer i vanrykte och inte kan ut- nyttjas där de bäst behövs.

Det internationella inflytandet får allt större inverkan på före- tagens organisationslösningar. De multinationella företagen förläg- ger sina fabriker och övriga anläggningar oberoende av nationella gränser och med en alltmer labil anknytning till ursprungslandet. Inte minst de stora strategiska besluten internationaliseras på detta sätt. Är det någon mening med att representanter för de anställda eller samhällsrepresentanter sitter i styrelsen för t.ex. Gevalia när de avgörande besluten fattas i New York av ledningen i General Foods? En utländsk företagsledning kan ju ha en helt annan upp- fattning om företagsdemokrati än vad man har i Sverige. Det före- tagsbegrepp som är intressant från maktsynpunkt är därför inte enbart de tillverkande delarna utan snarare de beslutsfattande en- heterna. Dessa har i allmänhet en stark marknadsorienterad och därmed internationell anknytning. På lång sikt blir detta än mer markant. Redan nu är det traditionella företagsbegreppet föråldrat inom en betydande del av näringslivet.

Politisering av företagsdemokratin

Debatten om företagsdemokrati har utvecklats till ett ställningskrig mellan parterna på arbetsmarknaden. LO och TCO kräver ökat inflytande för de anställda på alla beslutsnivåer i företagen. SAF barrikaderar sig och försöker undfly de krav som ställs. Härigenom

har näringslivet hamnat i en ofruktbar försvarsställning utan att ha levererat några genomtänkta lösningar som svar på de hugskott som lanseras från olika håll. En del företag gör visserligen försök med olika former av medbestämmande. Ofta verkar detta emellertid vara en läpparnas bekännelse till företagsdemokratien. För vissa företag tycks inte det viktiga vara att utarbeta långsiktiga lösningar utan istället att få något att skriva om i personaltidningen. Diskussionerna äger rum på direktionnivå och på verkstadsgolvet. Någon förändring på djupet kan inte ske om inte chefer i mellanskiktet och arbetsledare engageras i de olika experimenten. Speciellt arbetsledarnas besvärliga mellanställning bör uppmärksammas.

Det vore önskvärt om arbetsmarknadsparterna avvaktade resultaten av de olika experiment som bedrivs t.ex. i Utvecklingsrådets för samarbetsfrågor regi. De flesta undersökningarna är visserligen upplagda på flera års sikt, men detta är nödvändigt om man skall få observationer av reella förändringar i produktivitet och arbetstillfredsställelse. De enskilda företagen borde dessutom ta tillfället i akt att på egen hand göra seriösa experiment med olika organisatoriska lösningar. Tyvärr verkar det inte finnas någon facklig och därmed politisk vilja att invänta systematiska sammanställningar från experimenten på verkstadsgolvet. Istället har företagsdemokrati blivit en politisk fråga från att ha varit en förhandlingsfråga. Därmed avlägsnar man sig från vad som borde vara föremål för det främsta intresset nämligen företagens organisationslösningar och hur arbetstagarnas inflytande skall tillgodoses inom dessa.

Mål och ambitioner för Statsföretag AB

Av PER SKÖLD

Till en början vill jag klargöra bakgrunden till mitt agerande inom den statliga företagssektorn. Jag lägger inga politiska synpunkter på om staten skall äga företag eller ej. Förklaringen till att jag har gett mig in i den här verksamheten är att det finns statligt ägda företag och har funnits sedan början av detta sekel. Det är en missuppfattning att tro att de statliga företagen har kommit till under den tid som vi haft socialdemokratisk regering. Jag har personligen den uppfattningen att det i detta avseende inte spelar någon roll vilket politiskt parti som är i regeringsställning i Sverige. Statliga företag kommer att finnas under överblickbar framtid, och därigenom ligger det alltså en arbetsuppgift i att medverka till att de statliga företagen sköts på ett riktigt och acceptabelt sätt.

En fråga som har ställts i många sammanhang är om det överhuvudtaget finns något behov av Statsföretag AB. Är inte Statsföretags-koncernen en alldeles omöjlig organisation? En företagsgrupp där det inte finns någon gemensam nämnare; 28 företag som företräder nästan lika många branscher, där dessutom motiven för ägaren att etablera eller köpa företagen har varit vitt skilda. I de flesta fall har motivet inte varit att tjäna pengar utan att upprätthålla en viss sysselsättning. De flesta av fabriksenheterna hos Statens Skogsindustrier har övertagits från privata företag just av denna anledning. Staten har etablerat nya företag med samma syfte, t.ex. Norrbottens Järnverk. Men det finns också andra skäl, t.ex. försvar och beredskap: Svensk Torvförädling och Ceaverken, som gör röntgenfilm kan nämnas. Det är naturligt, att när det finns så många olika företag med så vitt skild bakgrund är det svårt att

skapa en företagsgrupp. Men företagen har två saker gemensamt. De har alla staten som ägare helt eller delvis och de har rätt att begära en fungerande ägare. Någon kanske tänker: "ja, men har de inte haft en ägare förut?" Jo, det har de haft. Kungl. Maj:t. Men jag menade en *fungerande* ägare. Måhända kan detta tyckas vara en hård kritik av Kungl. Maj:t och av regeringen. Det är det egentligen inte. Man bör nämligen beakta att ett departement inte är organiserat eller bemannat för att kontinuerligt syssla med företagsekonomiska problem. Dessutom var inte ägareskapet enhetligt. Sju eller åtta departement fungerade formellt som ägare av de statliga företagen. Det fanns således ingen samordning i toppen utom i regeringen som kollektiv. Genom att ägarfunktionen utövades direkt av Kungl. Maj:t uppstod oklarheter mellan den politiska kompetensen och den företagsekonomiska. Jag vet inte hur man konstitutionellt ser på det problemet, men frågan är om man inte snudade vid ministerstyre.

Från dessa synpunkter finner jag det naturligt att det för dessa företag skapades ett moderföretag med uppgift att utöva ägaransvar. Härigenom fick man en klarare gränsdragning mellan Kungl. Maj:t — staten å ena sidan och Statsföretag med dotterföretag å den andra. Detta är dessutom i enlighet med gammal tradition i svensk förvaltning. Regering och riksdag fattar politiska beslut medan verk och företag fattar beslut av verkställande natur. Detta framhölls också i propositionen som låg till grund för bildandet av Statsföretag. Man ville genomföra denna gränsdragning mellan Kungl. Maj:t och de individuella bolagen. Industridepartementet skall bedriva näringspolitik för hela näringslivet och således inte speciellt för Statsföretag eller de statliga företagen. Det senare vore ju en orimlighet då departementets åtgärder i så fall skulle beröra högst 5 procent av det totala näringslivet. När regeringen bedömer näringspolitiken sker detta från politiska synpunkter. Den ram som regering och riksdag drar upp för näringslivet gäller ju även för Statsföretag. Sedan kan man ha olika uppfattningar bl.a. om det skall finnas statligt ägda företag eller ej. Det är politiska bedömningar, som jag lämnar helt utanför diskussionen och som jag tycker är irrelevanta. Jag har svårt att se hur staten genom Stats-

företag och Statsföretags-gruppen på något sätt skulle kunna socialisera det svenska näringslivet. Är det någon som tror att man inom rimlig tid i denna lilla företagsgrupp, som utgör 5 procent av näringslivet, skulle kunna mobilisera tillräckligt kapital för att köpa upp de övriga 95 procenten. Vid sidan av att industridepartementet skall handha den egentliga näringspolitiken har det också en ägarfunktion, nämligen den mot Statsföretag AB. Industridepartementet skall, liksom andra ägare av företag, formulera de övergripande målen och utöva ägaransvar genom att företräda aktierna vid bolagsstämma och i enlighet med de bestämmelser som finns i aktiebolagslagen och den praxis som har utformats tillsätta styrelseledamöter och vissa revisorer. Riksdagen genom riksgäldsfullmäktige utser en del av företagets revisorer. Statsföretag i sin tur skall utöva ägaransvaret mot de anslutna företagen och ansvara för verksamhetens inriktning och utformning inom ramen för de övergripande målen. Statsföretag skall dessutom ansvara för det ekonomiska resultatet inom gruppen och för de resultat som uppnås i de individuella företagen.

Mål för Statsföretag AB

Finns det då något övergripande mål för Statsföretag? Den frågan är inte ovanlig. Jag brukar reagera när riksdagsmän ställer den. Målen finns nämligen formulerade i propositionen, som ligger till grund för bildandet av Statsföretag, och propositionen är ju tagen av riksdagen. Riksdagen har därigenom godkänt målen eller den ram inom vilken Statsföretag skall verka.

Den första punkten är krav på lönsamhet och expansion, där lönsamheten är det övergripande kravet och expansionen ett medel för att nå lönsamhet. Statsföretag skall ta hänsyn till lokaliserings- och arbetsmarknadseffekter vid nyetablering av verksamheter och företag, dock inom kravet på lönsamhet. Vi skall således, när det från andra synpunkter är fråga om att omlokalisera företag eller verksamheter undersöka om det finns flera orter som kan vara tänkbara och som ur lönsamhetssynvinkel är likvärdiga. Vi skall då välja det alternativ som ger bästa möjliga effekt från

lokaliserings- och arbetsmarknadssynpunkt.

Det åligger dessutom Statsföretag att lämna offert om ägaren, Kungl. Maj:t, har planer på att göra en verksamhets- eller företagetablering som ett led i arbetsmarknads- eller lokaliseringspolitik. Vi skall då göra ekonomiska kalkyler och bedöma vilka ekonomiska *upppoffringar* det skulle innebära för Statsföretag eller något av företagen i Statsföretags-gruppen att förverkliga projektet. Det blir sedan Kungl. Maj:t som får bedöma om projektet är värt en sådan ekonomisk upppoffring. Staten kan dock även vända sig till företag utanför Statsföretags-gruppen. Det som skiljer Statsföretag från andra företag är att vi inte kan vägra att lämna offert.

Statsföretag skall verka för anställningstrygghet och arbetstillfredsställelse. Likaså skall vi öka samverkan mellan alla anställda. Detta är väl naturliga saker; jag förstår inte hur man skulle kunna få lönsamhet och utveckla verksamheten om de anställda inte kände trygghet och tillfredsställelse i sitt arbete. Vi har inte råd att undvara fördjupad samverkan. Det är på det sättet vi skall fånga upp alla idéer och synpunkter hos de anställda. Jag anser att kravet på djupare samverkan borde betonas mer av oss företagsledare än av de anställda. Vi har minst lika mycket att vinna som den andra parten, åtminstone om samverkan sköts på ett riktigt sätt. Jag vill betona att Statsföretag inte skall bedriva vare sig lokaliserings- eller arbetsmarknadspolitik. Det är en uppgift för Kungl. Maj:ts redskap eller myndighet i detta sammanhang, Arbetsmarknadsstyrelsen.

Vilken är då Statsföretagets uppgift gentemot dotterföretagen? Det finns också angivet i propositionen. Observeras bör då att Statsföretag inte är rörelsedrivande. Statsföretag skall ange målen för de individuella företagen inom gruppen, *tillsammans* med dessa. Vi skall ansvara för den översiktliga planeringen i företagsgruppen, främja samverkan mellan företagen för att öka effektiviteten inom gruppen, medverka vid anskaffandet av nödvändiga resurser, både personella och ekonomiska. Det sägs ofta att de statliga företagen är gynnade med avseende på kapitalanskaffningen. ”Det är bara att gå till Kungl. Maj:t eller till staten och få pengar.” Jag tror att få företag i Sverige har haft så svårt som de statliga att skaffa det

MÅL OCH AMBITION FÖR STATSFÖRETAG AB

kapital de behöver för att på ett riktigt sätt utveckla sin verksamhet. Studera hur det ser ut på obligationsmarknaden och i vilken utsträckning statliga företag har släppts fram! Att gå via Kungl. Maj:t och riksdag för att få tillskott från aktieägaren anser nästan varje företagsledare inom de statliga företagen vara en halsbrytande väg. Man måste då inför öppen ridå diskutera alla ekonomiska överväganden som ligger bakom behovet av att öka kapitaltillgången. Dessutom tar det ofta lång tid.

Statsföretag skall också rent allmänt stimulera utveckling, rationalisering och effektivitet. Detta kan bl.a. ske genom att utse lämpliga styrelseledamöter, tillsätta revisorer och tillsammans med styrelserna i de individuella företagen diskutera lämpliga kandidater vid tillsättandet av verkställande direktör.

Vi kan påverka utvecklingen genom styrning av kapitalet inom företagsgruppen. De flesta företag kan inte själva i tillräcklig utsträckning skaffa det kapital som behövs för större investeringar. Statsföretag kommer att ha en stor uppgift i att samordna kapitalanskaffningen och sedan styra kapitalet mot sådana satsningar som vi anser bäst både för gruppen som helhet och för det individuella företaget. Statsföretag skall dessutom bevaka den långsiktiga planeringen. Jag vill dock på nytt betona att det inte är vi som skall utarbeta denna. Vi har inte alls den expertis som skulle erfordras, och jag hoppas att vi aldrig kommer att få en sådan organisation. Den skulle vara dömd att misslyckas. Vi skall arbeta med och genom de skickliga medarbetare som finns ute i de enskilda företagen.

Statsföretag skall initiera, organisera och medverka i utbildningen av framför allt företagsledare och hjälpa till vid rekrytering av dessa. Vi skall också initiera och stimulera till självverksamhet i företagen. Jag vill särskilt understryka att det är fråga om autonoma företag med egna styrelser och att dessa styrelser hela tiden måste känna ansvar för verksamheten i företaget.

Vi måste fastställa målen för planeringen av verksamheten inom företagen. Det kan t.ex. gälla strukturinriktning. Vi måste tillsammans med företagen fastställa avkastningskrav, påverka personalpolitiken m.m. Detta är ett arbete som kommer att ta lång tid.

Man formar inte en företagsgrupp på 1 eller 1½ år, framför allt inte när det gäller en så heterogen grupp som denna.

Ambitioner för Statsföretag AB

Mina ambitioner för framtiden är inte högtflygande. Jag är ingen visionär. För mig är den helt överskuggande arbetsuppgiften under den närmaste tiden att forma företagsgruppen, strukturera och ekonomiskt konsolidera den, både de individuella företagen och gruppen som sådan. Jag är övertygad om att det är en tillräcklig målformulering för oss i moderföretaget för ganska många år framåt. Det är nödvändigt att se över verksamhetsgrenarna inom varje företag med hänsyn till de framtida förutsättningarna. Detta kommer att leda till omstruktureringar — ytterst till nedläggande av verksamhetsgrenar och företag — men också, som jag hoppas, till vidareutveckling av verksamhetsgrenar och kanske också nyetablering av företag om det finns ekonomiska förutsättningar för detta.

Finns det överhuvudtaget förutsättningar att göra en sådan här strukturering i detta konglomerat? Svaret är ja. Vi har företag som sysslar med gruvdrift, vi har företag som sysslar med järnverk — där finns en hel del gemensamma intressen. Vi har varven, vi har Norrbottens Järnverk som är Europas största producent av fartygsprofiler. Vi har tung mekanisk industri. Vi har skogsföretag, företag som sysslar med byggnadsmaterial och förpackningar, exempelvis Förenade Well, ett av landets större wellpappindustrier. Vi har de grafiska företagen med allt av vad det innebär, jag behöver bara nämna Allmänna Förlaget, SRA, Utbildningsförlaget (som vi dock bara är delägare i), Gleerups som Utbildningsförlaget har köpt, Beckmans m.fl. På läkemedelssidan finns Kabi, som väl så småningom kommer att vara helägt av Statsföretag. Vi har produktionsenheterna i Vitrum och ACO, som nu finns i Apoteksbolaget. Men uddaföretagen kommer naturligtvis alltid att utgöra speciella problem.

Är det riktigt att på detta sätt betona lönsamhet och ekonomisk stabilisering när det gäller statliga företag? Som jag framhöll tidigare var det kanske inte detta som avsågs då staten skaffade före-

tagen. Men om staten skall ha kvar företagen och om företagen skall kunna bestå måste samma krav ställas på dessa som på andra företag. Det finns inga förutsättningar för de statsägda företagen som är väsensskilda från de privata företagens. Det är därför nödvändigt att ställa samma krav. Skall de statliga företagen och Statsföretags-gruppen överhuvudtaget kunna försvara sin plats i ett expanderande näringsliv måste både företagen och företagsgruppen i sin helhet ha egen inneboende expansionskraft och för detta erfordras en god ekonomisk grund. Men det fordras också att vi skall lösa en hel del andra uppgifter, som vår ägare har satt som mål. De statliga företagen i Statsföretags-gruppen kan emellertid inte lösa dessa uppgifter om inte ekonomiska förutsättningar finns eller skapas.

Företag som inte är ekonomiskt konsoliderade eller har god avkastning kan inte plocka fram verksamheter som kan lokaliseras till orter med vikande näringsliv. Man kan inte heller på annat sätt medverka till att skapa ytterligare arbetstillfällen om ekonomin hela tiden är ansträngd eller rent av dålig. Det är fullkomligt absurt att tro att något sådant är möjligt. I så fall kan vi inte uppfylla kraven på att skapa trygghet i arbetet för de anställda. Ingen tycker att det är tryggt att arbeta hos företag, som inte anses vara ekonomiskt sunda. Inget företag kan garantera de anställda goda arbetsförhållanden och en god arbetsmiljö om de ekonomiska möjligheterna saknas. Eventuellt är många förvånade över hur vi ser på vår uppgift. Jag är dock övertygad om att skall de statliga företagen inom Statsföretags-gruppen även i framtiden ha en plats i svenskt näringsliv och av sin ägare åläggas att lösa andra uppgifter, så måste de vara ekonomiskt väl konsoliderade och lämna en god avkastning.

Det är vårt arbete att skapa värden i vår verksamhet, värden som ägaren sedan kan disponera i form av vinst. Sedan är det ägarens sak att avgöra hur han vill disponera vinsten. Men vinsten kan inte disponeras förrän den är skapad.

Hur styrs statens företag?

Av LARS LANDSTRÖM

I jämförelse med många andra europeiska länder svarar statliga företag för en förhållandevis liten del av Sveriges produktion. Den statliga företagssektorn — som alltså bara utgör en del av den offentliga sektorn — har cirka fem procent av landets fyra miljoner arbetstagare anställda och åstadkommer omkring sju procent av dess BNP. Huvuddelen av verksamheten sker inom ramen för de affärsdrivande verken. De statliga bolagen har tillsammans bara 45 000 anställda. Endast inom gruvindustrin intar de statliga bolagen med cirka 60 procent av det totala saluvärdet en dominerande position. Lokalt har statsföretagen stor betydelse i norra Norrland genom Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag (LKAB), Norrbottens Järnverk (NJA) och AB Statens skogsindustrier (ASSI). Nämnas kan också att Sveriges Centrala Restaurang AB utgör en femtedel av landets restaurangnäring.

De statliga bolagen stod tidigare utan enhetlig ledning och var utspridda på ett stort antal departement. Vid årsskiftet 1969/70 sammanfördes flertalet bolag under det nybildade Statsföretag AB. Genom personalunion med den samtidigt bildade Affärsverksdelegationen blev styrelsen för Statsföretag AB med vissa undantag ansvarig för ledningen av hela den statliga företagssektorn.

Statligt kontra privat företagande

Omdömena är många om de statliga företagen. Ofta jämförs de direkt eller underförstått med de privata. Frågan är emellertid om det är rimligt att bedöma statliga och privata företag efter samma

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

mall. Är inte det statliga och det privata företagens förutsättningar så olika att en jämförelse av deras beteende blir meningsfull endast om hänsyn tas härtill? Olikheterna kan ju tänkas bero på mer eller mindre ofrånkomliga orsakssammanhang — utanför företagsledningarnas kontroll. Vi vet nämligen mycket litet både om förekomsten av systematiska skillnader mellan statliga och privata företags beteende och vad dessa skillnader — i den mån de existerar — beror på.

I detta avsnitt redovisas ett försök till visst klarläggande av dessa problem. Efter att ha försökt bestämma skillnaderna i statliga och privata företags villkor bedöms vilka följder dessa skillnader får för de statliga företagens beteende i olika situationer. Jämförelsen är begränsad till de statliga företag som drivs i bolagsform. I gruppen privata företag inkluderas inte företag som ägs av den kooperativa eller fackliga rörelsen.

Den statliga företagsgruppen är utomordentligt heterogen. Även de tiotusentals privata företagen skiljer sig åt ifråga om storlek, koncern tillhörighet, grad av utlandskonkurrens, antal ägare etc. Det är uppenbart att om en empirisk studie görs kommer stora skillnader att kunna konstateras mellan gruppen statliga och gruppen privata företag som beror av olikheter i storleks- och produktionsstruktur, konkurrensförhållanden etc. Den följande analysen berör emellertid endast de skillnader som hör samman med konstitutiva eller ”inbyggda” egenskaper hos det statliga företagandet. Ett exempel på ett sådant drag är den förhållandevis goda kreditförsörjningen som följer med de statliga företagens anknytning till Kreditbanken.

I övrigt antas att lika villkor, eller vad som brukar benämnas *ceteris paribus* gäller. Detta innebär att varje jämförelse avser ett statligt och ett privat företag som med undantag för den aktuella variabeln är lika stora, har samma produktionsprogram och belägenhet etc. Jämförelserna kan sägas avse typföretag. För att åter exemplifiera med kreditförsörjningen finns det en rad enskilda företag, som är intimt förbundna med olika banker. Dessa företags kreditförsörjning avviker förmodligen ganska litet från de statliga företagens. Det väsentliga är dock att det ”typiska” privatföretagets

kreditförsörjning — när hänsyn tas till företagets ekonomiska ställning — ter sig annorlunda än det ”typiska” statsföretagets.

Avsnittet är i stort sett ett sammandrag av en studie,¹ som blev färdig hösten 1970. Studien var utformad som hypotesdelen i ett eventuellt kommande större projekt. Läsaren måste således hålla i minnet, att de resultat som presenteras inte är testade och säkerställda, även om de i många fall illustreras med exempel.

Skillnader i villkor för det statliga och det privata företaget

Ett företag har förbindelser med och är beroende bl.a. av leverantörer, kunder, ägare, kreditgivare, anställda och myndigheter. Alla dessa grupper har *anspråk* (krav, önskemål eller dylikt) på företaget, vilka företaget måste ta hänsyn till i varierande utsträckning för att överleva. Företagsledningens uppfattning om de olika gruppernas anspråk, reaktionsmönster och möjligheter att straffa och belöna blir i stor utsträckning avgörande för dess agerande. Om nu anspråken i vissa fall påverkas och förändras av att staten är ägare till företaget, så innebär det att företagsledarna i statsföretagen måste ta annorlunda hänsyn än kollegerna i motsvarande privata företag.

Skillnader i anspråk på det statliga och det privata företaget

För att ge en uppfattning om vilka anspråk som är annorlunda när företaget har staten som den dominerande ägaren följer här en genomgång av några centrala gruppers anspråk, nämligen de dominerande ägarnas, kreditgivarnas, de anställdas och de statliga myndigheternas. Det är inte möjligt att ens tillnärmelsevis behandla alla anspråk. Här diskuteras endast viktiga skillnader mellan dem som ställs på statliga och privata företag.

¹ Statligt kontra privat företagande. Uppsala 1970.

Den dominerande ägargruppens anspråk. Vilka följder för anspråken får det faktum att staten äger företaget? I en promemoria från Handelsdepartementet år 1966 sägs att för de statliga konkurrensföretagen gäller i princip samma ekonomiska mål som för de privata. Här hävdas också att även om storleken på vinsten inte kan vara helt avgörande för ett statligt företags existens, betraktas den som en mätare på marknadens uppskattning av företagets tjänster. Promemorian kräver att företagen skall drivas så att de utvecklar största möjliga expansion vid en affärsmässig avkastning på det investerade kapitalet.

Liknande anspråk från ägaren på det statliga företags verksamhet möter i många sammanhang. Svenska Utvecklings AB skall t.ex. utgå från kommersiella mål, vilket betyder att företaget skall visa tillfredsställande lönsamhet på lång sikt under det att företaget på olika sätt medverkar till att nya produkter och ny teknik utvecklas och exploateras. I propositionen om Statsföretag AB:s tillkomst sägs, att som allmänt mål för dess verksamhet skall gälla att den statliga företagsgruppen under krav på lönsamhet skall uppnå största möjliga expansion. Avsikten är vidare att förvaltningsbolaget vid val mellan olika produktions- och lokaliseringalternativ bör ta särskild hänsyn till samhällsintresset.

Frågan är nu om betoningen av kommersiella mål innebär att den statlige ägarens krav på att få avkastning på sitt kapital är lika starkt som den enskilde ägarens. Det måste vara svårt för — och möjligen även felaktigt av — staten-ägaren att inte utnyttja företagen för allmänpolitiska ändamål. Företagen tillhör den statliga förvaltningen och statens roll som ägare kan naturligtvis inte få sätta dess normala ansvar och skyldigheter ur spel.

Problemet har tidigare behandlats ganska utförligt. Tyskgruvekommittén, som bl.a. skulle utarbeta ett förslag till ett statligt gruvföretag, är i sitt betänkande SOU 1950:2 mycket hård i sin formulering när statens ägarfunktion tas upp:

”För staten däremot torde det vara ogörligt och otillåtet att på en viss gren av sin verksamhet lägga uteslutande eller ens huvudsakligen till denna verksamhet exklusivt knutna företagsekono-

miska synpunkter. Statsmakterna måste alltid förbehålla sig att göra de ingripanden i ett företags verksamhet som de aktuella statsfinansiella och samhällliga förhållandena kräver.”

Så kategoriskt är inte det betänkande om de samhällliga företagsformerna som avgavs till socialdemokratiska partiets kongress 1952 och som bl.a. hade nuvarande VD i LKAB, Arne S. Lundberg, som författare. Betänkandet hävdar att företagsledningen i princip skall koncentrera sig på företagets ekonomi, medan statsmakterna ensamma skall företräda statsnyttan. Ett så förenklat synsätt sägs emellertid kunna få svåra följder om inte den statliga företagsledningen i sin verksamhet också har förståelse för sociala önskemål. Om sociala hänsyn enbart åvilar statsmakterna, kan detta enligt betänkandet leda till motsättningar mellan ägare och företagsledning.

Vi kan alltså vänta att den statliga företagsledningen också möter andra anspråk från ägaren än enbart krav på avkastning. Naturligtvis är det på samma sätt i det privata företaget. Den dominerande ägargruppens anspråk rör inte bara utdelningar och fondemissioner. Problemet gäller givetvis avvägningen mellan olika anspråk i det statliga och privata företaget.

Vid jämförelse med enskilda ägargrupper framstår staten som den enda ägare, vilken på sikt och i nämnvärd utsträckning har möjlighet att avstå från avkastning och ändå fungera som investerare. Statens nyteckningar av aktier i företag med obefintlig utdelning, dess generösa agerande som kreditgivare och dess direkta stöd med bidrag eller med lån som senare avskrivs indikerar att staten-ägarens krav på avkastning av sina företag i praktiken inte är likvärdiga med en enskild ägargrupps. För detta talar också de relativt låga utdelningar som gjorts av de statliga industriföretagen. 1967 var utdelningens andel av nettovinsten 48,9 procent mot 62,1 procent för samtliga företag i landet.

Det är också att märka, att många av de statliga bolagen i Sverige har tillkommit av andra än rent kommersiella skäl. Även om de ursprungliga uppgifterna i en mängd fall har förändrats, har de haft stort inflytande på företagets utveckling. När det statliga före-

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

tagets verksamhet förbinds med speciella uppgifter i samhälle och förvaltning, får inriktningen en helt annan betydelse än när företagets agerande bestäms av tillväxt och lönsamhetsskäl.

Kreditorernas anspråk. De skillnader i kreditgivarnas anspråk som ett statligt företag möter beror till en del på om staten själv är långgivare eller inte. Staten-ägaren tar nämligen i första hand hänsyn till andra faktorer än avkastningen på utlånat kapital. När staten fungerar som långgivare direkt, och inte indirekt genom Kreditbanken, ligger till stor del allmänpolitiska motiv bakom lånen.

Gränsen mellan statens roller som ägare och kreditgivare är flytande. Förutom att staten bistår med nyteckningar av aktier eller med direkta anslag när kapitalbehov föreligger tillskjuter den lån från sina egna lånefonder och kan också ställa särskilda lånegarantier. Statens lån är i allmänhet räntebärande och avsedda att amorteras. Avgörande härvidlag tycks emellertid det låntagande företagets bärkraft vara. I samband med finansiella rekonstruktioner har en del bolag helt eller delvis befriats från sina skyldigheter.

Några krav på företagen att vid mottagande av direkta statliga lån ställa säkerhet förekommer inte. Tanken är förmodligen att för staten som aktieägare är den formella friheten från personligt ansvar för bolagets skulder utan betydelse. Vare sig företaget är helt eller halvstatligt kan staten inte dra sig undan ansvaret för att skulderna blir betalda.

Om hänsyn tas till kreditmarknadsläge, storlek och egentlig kreditvärdighet tycks statliga företag ha en bättre kreditförsörjning än privata och detta till en lägre ränta. Skillnaderna i ränta beräknas dock inte uppgå till en hel procent. Det faktum att ett företag är statligt och att lånet därför är säkert bör också innebära att anspråk på insyn och kontroll från privata kreditgivares sida i stort sett saknas.

Överlägsenheten i kreditförsörjningen grundar sig delvis på de statliga företagens förankring i Kreditbanken. Denna är anvisningsbank för de statliga bolagen och har sedan länge en mycket god likviditet. Ganska snart efter sin tillkomst i början av 50-talet fick banken en stor inlåning från statliga myndigheter, kommuner och

olika organisationer. Detta gav en stark likviditet, samtidigt som övriga banker till följd av långvariga kreditrestriktioner måste avvisa många kreditanspråk.

Ett likhetstecken kan i kredithänseende sättas mellan statliga företag och de olika privatbanker närstående storföretagen. Skillnaderna i villkor för statliga och privata företag ligger då i att statliga företag i allmänhet åtnjuter vissa favörer som annars är förbehållna större företag eller större företags dotterbolag.

Den finansiering som ligger utanför de reguljära bankkrediterna uppvisar skillnader mellan statliga och privata företag. Som ett påtagligt exempel på ett statligt företag med osedvanligt god kapitalförsörjning kan ASSI nämnas.

ASSI har sedan början av femtiotalet expanderat kraftigt. Expansionen har i stor utsträckning finansierats externt, ofta via lån, trots en åtstramad kreditmarknad. 1951—1957 var självfinansieringsgraden 37 procent för bolaget, medan motsvarande siffra för branschen som helhet var 63 procent. Trots en hård kreditmarknad (emissionskontroll) emitterades under perioden ett företagslån på 30 milj. och två intecknings- och borgenslån på tillsammans 76 milj. Till detta kan läggas att företaget ökade sina kortfristiga skulder med drygt 70 milj.

Självfinansieringsgraden 1958—1963 uppgick till cirka 25 procent medan den var 53 procent för branschen som helhet. ASSI erhöll under perioden cirka 245 milj. externt. Aktiekapitalet utökades från 79 milj. till 260 milj. Långfristiga lån upptogs på 94 milj., varav 39 milj. härrörde från staten. 30 milj. av detta lån omvandlades emellertid till aktiekapital. Tillskottet kunde hållas trots att företaget aldrig redovisade vinst under perioden.

Etableringen av Statsföretag AB får vissa följder för anskaffningen av de statliga företagens krediter. Förvaltningsbolaget skall hjälpa till med dotterbolagens kapitalförsörjning. Det innebär, att dotterföretag med svårigheter att själv anskaffa krediter nu kan få stöd av Statsföretag AB i stället för att avstå eller utnyttja den mer uppseendeväckande metoden att gå till Kungl. Maj:t

De anställdas anspråk. En företagsledning upplever anspråken från de anställda som en påtaglig realitet. Detta vare sig önskemålen kanaliseras via fackliga sammanslutningar eller inte. Förhållandet att ett företag är statsägt gör att de anställda i många fall ställer speciellt höga krav och väntar sig bättre gehör för sina anspråk, antingen det gäller anställningstrygghet, trivsel eller information. Detta är staten-ägaren väl medveten om. 1967 skrev statsrådet Krister Wickman i den årliga sammanställningen över statliga företag att det finns skäl att kräva av de statliga företagen, att de skall vara goda arbetsgivare, men att detta inte bör innebära att de skall ligga före jämförbara företag när det gäller löner och andra sociala förmåner. LO-chefen Arne Geijer hävdade i en TV-intervju 1969 att de statliga bolagen borde vara föregångare på arbetsmarknaden. Han tillade att det brast en hel del därvidlag. Längre fram i intervjun återkom han till de hårdare anspråken på statliga företag med orden: "Fackligt tycker vi att de borde vara ett mönster för övriga företag."

De statliga myndigheternas anspråk. När det gäller de statliga myndigheternas anspråk leder förhållandet att staten är ägare till något av en personlighetsklyvning. Myndigheternas intressen skär ibland ägarrollens. Företagets position som statsägt medför något av en särställning i myndigheternas ögon. De gemensamma intressen som finns skjuts i förgrunden på ett annat sätt än om företaget vore privatägt. Man kan inte heller bortse från den potentiella makt företagen besitter genom sina förespråkare på departementsnivå, men särställningen är mer svårgripbar än så. Den yttrar sig i att myndigheterna har både högre och lägre anspråk i vissa avseenden än vad de skulle ha på motsvarande privatägda företag. Medan de statliga myndigheterna har högre anspråk på de statliga företagen i fråga om informations- och samarbetsfrågor har man lägre eller annorlunda krav i viktiga eller känsliga situationer.

Kreditbanken förekommer i ett fall som visar att myndigheterna vid tillståndsgivning kan ha den inställningen att ett företag genom att vara statligt intar en särställning.

Staten utövade fram till årsskiftet 1968/69 en viss kontroll över bankinrättningarnas kontorsetablering. Med de starkt begränsade möjligheter till produktdifferentiering som bankerna har är kontorslokaliseringen det kanske viktigaste konkurrensmedlet. Enligt banklagen krävdes tillstånd från Kungl. Maj:t för att öppna avdelningskontor i kommun där banken inte drivit verksamhet. Bankinspektionen skulle i egenskap av tillsynsmyndighet yttra sig över bankernas kontorsansökningar innan Kungl. Maj:t tog ställning. Med få undantag följde besluten inspektionens yttranden. Avsåg ansökan en ort där flera affärsbanker var representerade, var inspektionen principiellt mycket restriktiv. Oftast förelåg mycket speciella motiv när sådana ansökningar tillstyrktes. Ett sådant motiv var om ansökan härrörde från Kreditbanken. Koncentrationsutredningen (SOU 1968: 3) anger, att inspektionen naturligt nog var positivt inställd till Kreditbankens ansökningar om etablering i större städer i enlighet med statsmakternas mål att den statliga banken skall vara en riksomfattande bank. Vid en översikt över perioden 1950—1964 visar det sig att avslagsfrekvensen genomgående varit lägre för Kreditbanken än för andra banker, trots att dess ansökningar varit koncentrerade till flerbanksorter.

Rent allmänt kan sägas att sådana konkurrenssituationer blir känsliga där statliga myndigheters tillståndsgivning är aktuell och där ett företag med markant statliga intressen är part i målet. Speciellt gäller detta vid transporter och exploatering av naturtillgångar.

En sammanställning av de mer betydelsefulla skillnaderna i anspråk på statliga och privata företag

Denna diskussion skulle kunna utökas i två avseenden. För det första är det möjligt att inkludera fler av de anspråk som ställts på företagen. För det andra kunde redogörelsen fortsätta med en genomgång av andra grupper skilda anspråk på statliga och privata företag. Av utrymmesskäl måste en begränsning ske till en koncentrerad resultatsredovisning av en sådan analys. Följande sammanställning ger de mer betydelsefulla skillnaderna i de anspråk som statliga och privata företag möter.

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

Staten-ägaren

- a) har svagare anspråk på avkastning (gäller ej när ägaren är konkurrensföretag)
- b) har i vissa avseenden starkare anspråk på att ofördelaktig publicitet ej drabbar företaget
- c) har ofta skapat eller övertagit företaget av andra skäl än ekonomiska. Dessa motiv har ofta försvagats men kvarstår i varierande utsträckning
- d) har ibland speciella anspråk ifråga om lokalisering, produktionsinriktning, val av kunder och leverantörer etc., vilka vanligtvis saknar motsvarighet inom den privata sektorn
- e) har anspråk på val av krediter och krediternas omfattning som i viss mån skiljer sig från ägarnas i privata företag.

Statsföretagets kreditgivare

- a) anser krediterna fullt säkra och har därför låga anspråk på insyn, säkerhet och ibland ränta
- b) ser, när det gäller bankkrediter, företagets anknytning till staten som en så viktig faktor att möjligheterna till krediter nästan oavsett traditioner och övriga bankaffärers förläggning är större för det statliga företaget vid en given storlek.

De anställda i ett statligt företag

- a) begär större deltagande i de beslutsprocesser som direkt påverkar deras situation
- b) har högre anspråk på att statens företag skall sköta informationen monstergillt
- c) har större anspråk på bibehållna förmåner vid omflyttning inom företaget
- d) har större anspråk på att statliga företag inte friställer arbetskraft. Intensiteten i dessa anspråk ökar ju lägre selsättningen är i området
- e) har större anspråk på att statliga företag också i övriga avseenden skall vara en "god arbetsgivare".

Statliga myndigheter

- a) har högre anspråk på de statliga företagen ifråga om informations- och samarbetsåligganden
- b) har lägre anspråk på de statliga företagen i för dem kritiska situationer.

Stasföretagets kunder

- a) är ofta förvaltningar som har högre anspråk på administrativ service och lägre anspråk på kostnadssidan
- b) har av samma orsak ofta lägre anspråk på att bibehålla eller öka sin handlingsfrihet visavi företaget under kommande perioder.

Lokala myndigheter

- a) har högre anspråk på det statliga företags ansvar för sysselsättningen, vilket också innebär anspråk på visst stöd till annan lokal företagsamhet
- b) har högre anspråk på det statliga företags vilja att bistå kommunen med resurser i olika sammanhang
- c) har ofta starkare anspråk på att eventuell expansion bör ske inom kommunens ram eller åtminstone på ett sådant sätt att kommunen kan tänkas få indirekta fördelar
- d) har starkare anspråk på information om framtida åtgärder, vilka kan beröra dess intressesfär.

Övriga skillnader mellan det statliga och det privata företags villkor

Skillnaderna i villkor mellan statliga och privata företag inskränker sig inte bara till att olika grupper har olika krav. Den statliga företagsledningen har också andra förhållanden att ta hänsyn till. En del av dessa underlättar en framgångsrik ledning av företaget, medan andra otvivelaktigt försvårar företagsledningens arbete.

Till dem som *underlättar* ledningen av de statliga företagen hör de speciella rättsliga förhållanden som i vissa fall råder för statliga aktiebolag eller för deras kunder.

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

Enligt Kungl. Maj:ts kungörelse 1969: 142 skall t.ex. statlig myndighet utom statsdepartementet och affärsverk utnyttja Allmänna förlaget vid framställning och utgivning av publikationer, blanketter eller andra trycksaker, om kostnaderna överstiger 1.000 kronor. Myndigheterna har inte rätt att anlita andra företag. Även dotterbolaget Liber AB är på liknande sätt anvisningsföretag för myndigheter som SÖ och UKÄ. I utredningen "Statlig publicering" (SOU 1967: 5) anges att grunden för det sätt på vilket dessa publiceringsföretag knutits till förvaltningen är "... att statsverket betraktas som en enda enhet, som i konkurrens med enskild verksamhet har att tillvarata sina egna intressen ...".

Andra företag som förses med kunder genom statliga bestämmelser, är Allmänna Bevakningsaktiebolaget (ABAB), Svenska Lastbils AB (Svelast) och AB Teleunderhåll (Telub).

Bland de faktorer som *försvårar* den statliga företagsledningens arbete kan förutom massmedias speciella intresse för det statliga företaget nämnas detta företags sämre tillgång till viss kommersiell information. Det finns nämligen tecken på att den företagsledande personalen i statliga företag sätts i särställning av sina privatanställda kollegor. De statliga företagsledarna saknar t.ex. i stort sett privata styrelseposter.

Likartade företag möter likartade problem. När ett problem lösts på ett håll, efterliknas lösningen ganska snabbt över hela fältet. Om nu den statliga företagsledningen inte accepteras av kollegerna i andra företag vid överläggningar om gemensamma problem, kan följden bli förseningar av och missbedömningar i dess imiteringsprocess.

Skillnader i det statliga och det privata företagets beteende

Olikheterna i det statliga och det privata företagets villkor får rimligtvis följder för det sätt på vilket företaget administreras. *Vilka* följderna blir beror givetvis på den situation som råder. I ett

läge kan ett statligt och ett privat företag handla ganska lika, medan de i ett annat läge uppvisar ett starkt skiljaktigt beteende.

Det statliga företags styrning

Den följande analysen bygger på ett deduktivt resonerande kring ”typfall”. Antalet typfall som kunnat beredas plats i artikeln är naturligtvis mycket litet; blott ett fåtal av många möjliga redovisas. Vägledande för urvalet har varit att analysen skall omfatta sådana varianter som uppvisar förhållandevis stora skillnader mellan statligt och privat företagande.

Den första typsituationen är en investering i realkapital. Investeringen är inte av den storleksordningen att företagets karaktär förändras. Den är inte heller så obetydlig att den kan anses vara av marginell betydelse för företaget. Utgångsförutsättning är att företagets tillgång till finansiella och andra resurser är dålig eller har försämrats under relativt lång tid.

Liksom tidigare gäller antagandet om *ceteris paribus*. Det betyder här att statliga och privata företagsledningarna skulle reagera likartat om de verkade under samma villkor. Detta är inte att betrakta som en realistisk förutsättning utan ett analytiskt konstgrepp som är nödvändigt för att de speciella effekterna av skillnader i villkor skall kunna bedömas.

Investering i realkapital. Vid investeringar — åtminstone om de är av något större format — kan det statliga företags goda kreditförsörjning väntas bli av betydelse. Överlägsenhet i kreditförsörjningen ter sig mest uppenbar när investeringen ligger i direkt linje med uttalade önskemål från staten—ägaren. Väsentligt är också de anställdas högre anspråk på det statliga företaget. Dessa anspråk förskjuter företagsledningens intresse mot en högre kapitalintensitet än den som kommer i fråga i det privata företaget. Maskiner kan i många situationer vara lättare att anpassa eller flytta än anställda med hårda krav.

Statens anspråk ifråga om lokalisering, produktionsinriktning, val av kunder och leverantörer har företagsledningen svårt att stå

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

emot, antingen det är fråga om tillfälliga önskemål eller mer generella och långsiktiga sådana. På grund av företagets trängda utgångsläge saknas prestige och manöverutrymme. Som ett åskådligt exempel kan nämnas den tillverkning av gjutna rördelar som startade vid NJA i mitten av fyrtioatalet.

Det rådde då en utpräglad brist på sådana rördelar. All byggnadsverksamhet där rörkrökar och förgreningsrör behövdes hotade att avstanna. Från statens sida värdade man hos NJA att en sådan tillverkning skulle upptas. De Geer, f.d. styrelseordförande i NJA, ansåg att då NJA med sina ständigt överskridna anslag måste begära nya kapitalförstärkningar, var man nästan tvungen att visa tillmötesgående ifråga om statsmakternas önskemål. En stor gjuterihall, utrustad med formmaskiner av modernaste slag, anlades i anslutning till masugnsanläggningen och tillverkningen kom överraskande snabbt igång. (Krigsslutet kom emellertid snart och marknaden förändrades helt. Anläggningen visade sig vara en stor felinvestering.)

Härrör anspråken från Statsföretag AB får företagsledningen mycket svårt att stå emot dem. Statsföretags direkta ansvar för koncernen och dess möjligheter att utöva tryck på sina dotterbolag gör underställda företagsledningars ställning svagare än tidigare. Den första större konflikten mellan Statsföretag och ett av dess koncernföretag medförde NJA-ledningens avgång. Kommer däremot anspråken från myndigheter eller departement har företagsledningen efter Statsföretags tillkomst större handlingsfrihet än tidigare. Åtminstone kommer företaget i allmänhet att kunna kompensera sig på något sätt.

Dessa hypoteser är rimliga när företagens ekonomi är dålig: Vid givet syfte med en investering i realkapital tenderar den statliga företagsledningen att

- a) välja mer kapitalkrävande lösningar än den privata företagsledningen
- b) i större utsträckning styras vad gäller lokalisering och inköp än vad som är fallet med den privata företagsledningen.

På liknande sätt skulle inköps-, försäljnings-, utdelnings- och personalbeslut kunna diskuteras. En sådan redovisning är dock inte möjlig här. I stället sker en kortfattad totalbedömning. Hur påverkas statliga företag rent allmänt av sina speciella villkor? Kan statliga företag administreras på samma sätt som privata?

En totalbedömning. De anställda liksom lokala myndigheter och intressen ställer hårdare anspråk på det statliga än på det privata företaget. Detta motverkas emellertid av att ägare och kreditgivare, samt lokala och statliga myndigheter i egenskap av kunder, har lägre krav på det statliga företaget. Effekten av de lägre anspråken på avkastning bör inte påverka styrningen på kort sikt utan blir av betydelse först i "efterhand". Betydelsen av de övriga lägre anspråken varierar naturligtvis med bransch och kreditbehov. Hänsyn måste också tas till de anspråk staten—ägaren kan ha om viss produktion, lokalisering etc.

Väsentligast för frågan om statliga företag kan administreras som privata tycks emellertid de anställdas högre anspråk och förväntningar vara. För att citera professor W. A. Robson, en av västvärldens ledande experter på statlig företagsamhet: "*Dessa förväntningar har en politisk och psykologisk betydelse som inget samhälleligt ägt företag har råd att ignorera.*"¹

Det finns alltså tecken som tyder på att frågan om statliga företag kan ledas på samma sätt som privata måste besvaras med nej. Åtminstone gäller att om det statliga företaget styrs som det privata är risken för konflikter betydligt större. Ett exempel på detta har vi i LKAB.

Förenklat skulle strejken 1969/70 kunna förklaras på följande sätt: Företagsledningen har styrt LKAB som ett privat företag med liknande mål, arbetsmetoder och belöningsfördelning. I relationerna med de anställda har belöningsnormerna inom den privata industrin fungerat som mönster. Arbetsmiljön med kanske lika stora brister som i det privata företaget och den hårda pressen i

¹ Robson, W. A., *Nationalized Industry and Public Ownership*, London 1960.

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

arbetet blev utan speciell kompensation alltför svår att bära i ett företag som i princip skall föreställa vara ens eget. En i jämförelse med privata företag förmodligen hårdare satsning på goda tvåvägskommunikationer har genom de speciella anspråken härvidlag varit helt otillräcklig för att förhindra en öppen konflikt.

Större förändringar i statliga företag

Ett företags utveckling sker inte bara successivt. Genomgripande förändringar av företagets organisation eller verksamhet är ibland nödvändiga. Orsakerna kan vara flera. Företaget kan stå inför en ekonomisk kris, varvid dess räddning kräver djupgående förändringar i dess verksamhet eller organisation. En större förändring kan också bli aktuell på grund av stor framgång eller för att den påyrkas av grupper som statliga och kommunala myndigheter, ägare och massmedia. Med en större förändring avses en kraftigare expansion eller reduktion av verksamheten. Det kan också röra sig om en fusion eller en omfattande omläggning av företagets inköp, produktion, distribution eller administration.

Initiativet härrör från statlig myndighet. Det ligger nära till hands att en myndighets krav i första hand kanaliseras via det departement företaget tillhör. Förändringar kan också komma ifråga till följd av nya lagar och förordningar. Det statliga företaget kan emellertid förmodas ha större möjligheter än det privata att få anspråken modifierade i händelse av att förändringen skulle få stora negativa konsekvenser. Som ett exempel kan nämnas Svenska Tobaks AB och den förändring av tobaksskattesystemet som var aktuell i slutet av 1960-talet.

I november 1968 avlämnade tobaksskatteutredningen sitt betänkande. Där föreslogs liksom i Kontrollstyrelsens då ett år gamla översyn bl.a. en omläggning från skatt efter vikt till skatt efter volym på cigaretter. Vid remissbehandlingen fick förslaget ett blandat mottagande. Svenska Tobaks AB (STA) var starkt kritisk, eftersom man förväntade sig mycket negativa effekter av förslaget.

I samband med beviljningsutskottets studiebesök vid en av företagets fabriker i februari 1969 förklarade företrädare för företaget, att starka förskjutningar i konsumtionen skulle bli följden om förslaget antogs. Detta skulle för staten innebära lägre skatteinkomster och för STA en produktionsomläggning på cirka 6 miljarder kronor. Vidare hävdades att de utländska konkurrenterna lättare kan manipulera med cigaretterna, så att de precis går under gränsen för en skatteklass.

Som det allvarligaste såg STA emellertid inte produktionsomställningen i och för sig. Det faktum att företaget här skulle få cigarettyper som Sverige är helt ensam om och som inte går att sälja utomlands bedömdes som allvarligare. Helst sade sig verkställande direktören vilja bevara det gamla skattesystemet även om ett alternativt förslag presenterades.

I den proposition som slutligen lades fram i början av 1970 avstod man från en övergång till volymbeskatning och bibehöll den gällande klassindelningen.

Om det statliga företaget har större möjligheter än det privata att få myndigheternas anspråk modifierade i kritiska situationer, så innebär detta att den statliga företagsledningens handlingsfrihet i sådana lägen är större. Företagsledningen riskerar inte att behöva godta en utveckling, som framstår som sämre än det privata företags. Snarare gäller att om en större förändring aktualiserats av en statlig myndighet, kommer det statliga företaget endast att ta upp ny verksamhet av liknande eller högre kvalitet än det privata företaget.

Företagets ekonomiska situation är svag. De villkor under vilka statliga och privata företagsledningar administrerar sina företag förändras oavbrutet. För att möta de krav som växlingarna medför blir det förr eller senare nödvändigt att genomföra större förändringar i företagets verksamhet eller organisation. Det kan bli fråga om att lägga ned eller sälja en olönsam gren av verksamheten. Företagen kan också överväga att bygga nya modernare anläggningar, att i stor omfattning ta upp helt nya produkter på sitt tillverkningsprogram, eller att lägga om försäljningen till nya marknader.

Påverkar skillnaderna i det statliga och det privata företagens

HUR STYRS STATENS FÖRETAG?

villkor tidpunkten för förändringarna, kan detta i längden få stora följder för företagets utveckling. Detsamma gäller om genomförandet av åtgärder påverkas tidsmässigt. En större förändring tar ofta många år att fullborda, och en förlängning av tiden kan innebära att förmånliga konjunkturer inte kan utnyttjas.

Då förändringarna har sin grund i företagets svaga ekonomiska situation, inträffar dessa förändringar senare i de statliga företagen. Existerande verksamhet eller organisation tenderar nämligen att bibehållas längre i det statliga företaget än i det privata.

Det kanske klaraste exemplet på att skillnaderna i villkor också påverkar beteendet tidsmässigt gäller de fall då företagsnedläggelser blir aktuella. Tendensen är den att undersökningar om eventuella nedläggningar eller drastiska räddningsaktioner startar i ett senare skede i det statliga företaget, dvs. när företagets ställning är än mer prekär. Undersökningarna och försöken att rädda företaget drar sedan ut på tiden. Privata företag saknar i allmänhet de resurser som i sådant skede tillförts Båtskärsnäs, Törefors och Durox.

Törefors AB trädde 1967 i likvidation. Företaget gick 1965 med 1,2 milj. — och fram till 19 dec. 1966 med 700.000 kr i förlust. Detta kan ses mot bakgrund av att företaget 1965 hade 1,6 milj. i omsättning och 56 anställda.

Annars tycks större förändringar genomföras snabbare i det statliga än i det privata företaget — om förändringen innebär en påtaglig expansion. I andra fall brukar den nya verksamheten och/eller organisationen etableras snabbare i det privata företaget. Av betydelse här är att när företagets ekonomiska situation är svag, innebär förändringen jämförelsevis oftare en expansion i det statliga företaget. En reducering av verksamheten blir däremot oftare fallet i det enskilda företaget.

Några framtidsspekulationer

Skulle uppfattningen att statliga företag arbetar under andra villkor än privata företag vara korrekt bör dessa skillnader få vissa följder för den statliga företagssektorns utveckling. Även om styrningen ibland underlättas av skillnader i villkor så innebär de i

allmänhet försvårande omständigheter. Enligt mitt sätt att se medför detta att om den statliga föreagssektorns roll skall öka i betydelse är — på mycket lång sikt¹ — i stort sett två utvecklingslinjer möjliga. (Då undantas möjligheten av en direkt socialisering med eller utan hjälp av ATP-fonderna.)

Den *första* innebär att statens politik än mer präglas av att det företag staten äger endast är ett företag bland andra, dvs. skall fungera utan speciella skyldigheter eller rättigheter. Detta fordrar emellertid en delvis ny politik för att lösa allmänpolitiska problem. Utvecklingslinjen kräver också att staten i fortsättningen i stor utsträckning fungerar som minoritetsdelägare. Vi tror oss ju veta att så länge ett företag identifieras som statligt kommer det att möta speciella anspråk från skilda håll, anspråk till vilka företaget måste anpassa sig. Sin minoritetsställning till trots kommer staten ändå att kunna ha ett avgörande inflytande på företagen.

Den *andra* utvecklingslinjen innebär en expanderande statlig företagssektor stödd på den offentliga sektorn. Detta kan inträffa om en stark opinion skapas, understödd av statsmakterna, som hävdar att det är särskilda fördelar med att ett företag ägs av staten. Företagen kan t.ex. anges ha speciellt ansvar för utvecklingen på olika områden antingen det gäller de anställdas trygghet, företagsdemokrati, internutbildning, föreningsskontroll, produktionskvalitet eller sysselsättningsskapande verksamhet. Om inte staten lyckas förvärva överlägset skicklig personal eller skapar skyddade sektorer med svag konkurrens för sina företag, medför denna accentuering i längden ekonomiska svårigheter för dessa.

Skapas skyddade sektorer blir följden en mycket hård uppsplättning av det svenska näringslivet. Ytterst bör vissa sektorer bli närmast centralplanerade.

Några möjliga och omöjliga framtidsperspektiv

Av ERIK LUNDBERG

Min avsikt i detta slutkapitel är att diskutera några framtidsperspektiv för den svenska blandekonomin. Det har roat mig att fästa vikt vid och renodla vissa både framträdande och oroande drag för att belysa vart blandekonomin är på väg ”i värsta fall”. Jag har låtit denna utveckling stå i kontrast till ett relativt lyckosamt 60-tal och jag har sökt infoga dragen i ett systematiskt ekonomisk-politiskt tänkande, som blivit alltmer påtagligt. Detta kapitel bör inte alls läsas som en sammanfattning av vad som sagts i de föregående. Snarare vill jag genom att ge stark emfas åt vissa tendenser och helt förbigå andra ge delvis annorlunda perspektiv på utvecklingsmöjligheterna än de i de föregående kapitlen. Resultatet kan ses som en komplettering till och en reaktion på ofullbordade synpunkter och tankar i en del av avsnitten.

Prognoser genom trendutdragning

Det är väl oundvikligt att visionärer och prognosmakare ständigt bedömer — och därmed lätt felbedömer — framtidsperspektiven med ledning av tendenser och trender från en just passerad 5- eller 10-årsperiod. Framtidsskådarna kan vara medvetna om att de observerade trenderna håller på att förändras, att tendenserna delvis är motstridiga, att nya betingelser för utvecklingen gör sig gällande. Men det skall mycket till för att beslut skall fattas om allt möjligt väntat och oväntat. Slutbedömningen tenderar dock av goda skäl att bli konservativ — förutsatt nämligen att prognosmakaren är någorlunda vederhäftig och besinningsfull i god cirkeldefinitivisk

mening.

Se t.ex. på våra långtidsutredningar. De består i stor utsträckning av trendförlängningar; de gångna 5-årsperiodernas utveckling reproduceras; stat, företag, löntagare och hushåll förutsätts ha bestående reaktionsmönster. Detta gäller även ett osäkert utland vad avser villkoren för t.ex. vår egen utrikeshandel. Kanske just tack vare denna konservatism i uppfattningen av rådande utvecklingstendenser har långtidsutredningarna innehållit förvånansvärt goda bedömningar, bl.a. jämförda med löpande konjunkturprognoser. Och varför skulle detta inte gälla även den senaste — LU 70 — för 70-talet?

LU 70 innehåller, till skillnad från alla föregående långtidsutredningar, avsnitt om inkomstutjämning och miljövard som nya element i långsikt målen. Men några större effekter på utvecklingsbetingelserna framkommer knappast, utan trenderna från 60-talet kan i huvudsak dras ut. Det enda riktigt nya är egentligen betalningsbalansproblemen, som efter en övergående påfrestning under angivna betingelser bör klaras av till 1975.

I denna bok diskuteras en rad nya tendenser och krafter som är på väg att på alla möjliga vis förändra vår blandekonomis ramar, struktur och utvecklingsbetingelser. Exempel är nya och växande ambitioner inom konsument- och miljöpolitik, effektivare utjämning i inkomst-, välfärds- och förmögenhetsfördelning, en med hjälp av skatter och andra ingripanden tendens till mer av selektiv politik med växande statlig styrning av strukturomvandling, konsekvenser av att Sverige håller sig utanför EEC osv. Varför hyser en del av oss oro för sådana företeelser? "Bara" därför att de förändrar den svenska blandekonomins speciella karaktär — med ökande inslag av statlig styrning och företagarmygel? Det är givet att dylika negativa förändringar bör ställas mot eventuella vinster i fråga om inkomst- och förmögenhetsutjämning, miljövard, konsumentskydd m.m. Därtill kommer besvärliga frågor huruvida dessa statliga ingrepp är effektiva för att nå målen. Jag skulle vilja komplettera den mångsidiga diskussionen av dessa frågor med en prövning av just de risker för den svenska ekonomins utvecklingsbetingelser som kan följa med några av de nya ramarna för blandekonomin. Min

metod är att framlägga ett extremalternativ i pessimistisk riktning för att belysa arten av riskerna. Jag skall avslutningsvis antyda de möjliga modifieringar i förnuftets tecken, som vår kända förmåga att finna kompromisser ger förhoppning om.

Framgång leder till missnöje

Utgångspunkten är det fina 60-talet med rekordhög allmän framstegstakt, en enastående utveckling av effektiviteten i näringslivet, snabb expansion av den offentliga sektorn och trots detta aldrig tidigare nådd förbättring av den privata levnadsstandarden. Inflationstakten var måttlig och sysselsättningsgraden i genomsnitt högre än något tidigare decennium. Utvecklingen gav också till resultat att det svenska försprånget (jämfört med övriga länder i Europa) i nationalinkomst per capita, konsumtionsstandard, reallönenivå och alldeles särskilt i offentlig utgiftsstandard hävdades fullt ut, medan avståndet till USA knappades in. Det är egentligen paradoxalt att missnöjet med resultaten blev så utpräglat och kraven på omläggning av den ekonomiska politiken så starka. Det finns knappast någonting så missnöjesalstrande som stora framgångar och detta av en rad skäl.

Ambitionsnivåerna för den ekonomiska politikens mål höjs i allt snabbare takt just till följd av påtagliga framgångar i vissa hänseenden. Detta gäller t.ex. fullsysselsättningsmålet. Vi har fått större krav på detta område i början av 70-talet än för tio år sedan; tidigare väl dold arbetslöshet har mobiliserats (detta gäller ju särskilt den kvinnliga arbetskraften) och drivit upp volymen arbetsökande. Missnöjet med sysselsättningens utveckling kommer till uttryck i nya "arga" mått på arbetslöshet; man talar om 5 och 10 procent arbetslöshet när man tidigare trodde på 1—2 procent. Den ojämna regionala utvecklingen har fått en helt annan aktualitet än för tio år sedan. De höga arbetslöshetssiffrorna för norrlandslänet och andra stödregioner har blivit starka missnöjesanledningar.

Det hör till den ekonomiska utvecklingens "lagar" att snabb expansion *tenderar* att medföra växande inkomstklyftor av olika slag. Samtidigt stiger utjämningsambitionen. 60-talets snabba ökning i

bruttonationalprodukten tas som en given och självklar förutsättning för välståndet, medan missnöjet riktas mot den ojämna fördelningen och frånvaron av effektiv utjämning.

Man kan observera kumulativa "rikedoms- och fattigdoms-cirklar" under 60-talets ekonomiska expansion. Sådana kumulativt växande orättvisor finns inom företagssektorn, på regionplanet och i de individuella fallen. Ett framgångsrikt företag som med tur och skicklighet expanderar snabbt och når höga vinster (här finns en nära observerbar korrelation) får därmed en alltmer gynnsam position för fortsatt framgång. I jämförelse med ett stagnerande företag med låga vinster i samma bransch tenderar det förra att få ett allt gynnsammare läge i fråga om moderna anläggningar, produktivitet, finansiella möjligheter, tillgång till arbetskraft och företagsledning. I själva verket gynnar vårt system för företagsbeskattning i hög grad snabbt expanderande företag med stora vinster, som ju har särskilt stora möjligheter till vinstreglerande åtgärder i form av extra avskrivningar på lager och maskiner och i hög grad kan utnyttja investeringsfondtekniken. Det uppstår inom olika branscher stora klyftor mellan "bästa och sämsta" företag i fråga om räntabilitet och produktivitet. Sådana klyftor har tydligen varit särskilt märkbara under 60-talets expansion, i varje fall har de i hög grad observerats, diskuterats och kritiserats. För en ekonom hör dessa fenomen till de naturliga ingredienserna i en schumpeteriansk världsbild; de är viktiga förutsättningar för och kumulativa resultat av en dynamisk utvecklingsprocess där hård konkurrens, risker för företagsdöd osv. framtvingar både effektivisering inom de enskilda företagen och produktivitetshöjande strukturuomvandling. 60-talet — i jämförelse med det mjukare, vinstinflaterade 50-talet — har varit ett hårt decennium från dessa synpunkter. Men det är givet att ojämnheter och klyftorna vållat allvarliga problem som från slutet av 60-talet just blivit utgångspunkt för missnöje och kritik. Växande klyftor har också uppkommit mellan näringsgrenar och regioner. Nedgång av arbetstillfällen och utflyttning från en region blir som bekant lätt kumulativ; det uppstår en utarmning av tillgången på yngre utbildad arbetskraft, på olika slag av infrastruktur osv.

Kumulativa rikedom- och fattigdomscirklar gäller i stor utsträckning också enskilda individer när den allmänna ekonomiska expansionstakten är hög: rikedom föder ny rikedom och fattigdom uppkommen genom arbetslöshet eller sjukdom är svår att bryta sig ur. 60-talets snabba strukturomvandling har kostat stora välfärdsförluster, koncentrerade på äldre och på otillräckligt utbildade löntagare. Ett besvärande dilemma gäller det individuella sparandet. Detta är koncentrerat till högre inkomsttagargrupper och förmögenhetsägare och får uppenbarligen kumulativa effekter på förmögenhetsbildningen. Kursvinster på aktieägande tillfaller i huvudsak en liten grupp av stora förmögenhetsägare (se Lindbecks kapitel).

Det råder sålunda inget tvivel om att en snabb ekonomisk expansion under en kontinuerlig prisstegringsprocess som 60-talets mer eller mindre automatiskt leder till växande vinst-, inkomst- och förmögenhetsklyftor. Det kan sägas att den förda ekonomiska politiken inte i alla avseenden varit framgångsrik i att bekämpa dessa tendenser. Den förda politiken kan i vissa avseenden t.o.m. ha medfört ökade klyftor. Man kan också hävda att strukturomvandlingens offer fått otillräcklig kompensation trots snabbt stigande arbetsmarknadspolitiska insatser. I ett mycket viktigt avseende har dock statens ekonomiska politik med betydande framgång hållit "ojämnhetskrafterna" i schack. Jag tänker på effekterna av hela kombinationen av med inflationen stigande direkta och indirekta skatter och avgifter, inkl. ATP. I sin bok "Lönebildning och samhällsekonomi" visar Edgren, Faxén och Odhner (den s.k. EFO-gruppen) hur trycket från snabbt växande lönekostnader vid mer eller mindre given, internationellt bestämd prisutveckling, successivt pressat ihop vinstmarginalerna inom konkurrenssektorn. Detta har lett till sänkt avkastning på totalt kapital och särskilt på det egna kapitalet inom företagssektorn. Sett från en annan sida har det betytt en omfördelning av det totala sparandet i samhället från företag och hushåll till det offentliga. Denna successiva socialisering av sparandet, som enligt min mening är det kanske största resultatet av den ekonomiska politiken sedan slutet av 50-talet, har gått så långt att det offentligas andel (inkl. AP-fonden) av det totala sparandet stigit

från omkring 30 % vid slutet av 50-talet till närmare 60 % omkring 1970. Motsvarande nedgång i företags- och hushållsparandets andelar har betytt lika stor utebliven förmögenhets- och inkomstbildning inom ifrågavarande högre förmögenhets- och inkomstklasser. Det bör observeras att den svenska ekonomins utveckling här varit ganska unik; man finner ingen annanstans bland västerns industriländer en tillnärmelsevis lika stark omstrukturering av sparande och förmögenhetsbildning till förmån för det offentliga.

Utjämningsmålens dynamik

Det intressanta med fördelnings- och utjämningsmål så som de diskuteras i inledningen och i Lindbergs kapitel är att de på ett särskilt sätt är "opreciserbart dynamiska". När man talar om målen full sysselsättning, stabilare penningvärde, hög tillväxt och gynnsamt utfall för betalningsbalansen, finns det klara möjligheter till precisering, även om ambitionsnivåerna då och då höjs (som för full sysselsättning) eller sänks (som för prisstabilisering). Utjämningsmålen är däremot nästan helt opreciserade. Man talar som i LU 70 och Bertzels kapitel allmänt om ökad utjämning som ett mål av hög prioritet. Sedan kan man lägga huvudvikten vid höjning av inkomster och välfärd för låglönegrupper, handikappade, pensionärer osv., eller mera vid att pressa ner höglönegruppernas och förmögenhetsägarnas positioner. Men hur mycket av målen som skall nås, hur snabbt de skall fyllas och var de överhuvudtaget ligger är fullständigt oklart. I själva verket uppfattas av tongivande kretsar (åter en cirkeldefinition) varje uppnådd fördelning (vars innehåll dock inte beskrives) som oacceptabel, med ett avstånd från "optimum" som snarast växer med ökad utjämning. De partiella (eller potentiella) utjämningsresultaten har successivt uppnåtts genom att företagens räntabilitet sänkts, sparandet överförs till den offentliga sektorn och realinkomsterna fortgående sänkts genom kombinationen av inflation och höga marginalskatter för löntagare i högre inkomstklasser. Allt detta ses som underordnade etappmål. Sådana utjämningsresultat, som till stor del dessutom är slumpbetonade effekter av en icke planerad utveckling, blir sedan betraktade som oacceptabla

utgångslägen för krav på skärpt utjämningspolitik.

Jag vill fästa uppmärksamheten på ett problem som följer med ett obestämbar ambitiöst utjämningsmål. Målet hämmar effektiviteten i regeringens löpande ekonomiska politik. De flesta förslag till stimulering av det privata sparandet stupar sålunda på raden av betänkligheter inför möjligheten att hög effektivitet hos sådana åtgärder får snedvridande verkningar på förmögenhets- och inkomstfördelningen. En lösning kan dock möjligen accepteras om åtgärderna är förenade med ett tillräckligt mått av slump och lotteri, varigenom stora förmögenhetsökningar tillfaller ett litet fåtal; vinnarnas lycka är därmed befriad från icke godtagbar besmittelse av arbetsinsats och sparbenägenhet. En liknande inställning hämmar regeringens möjligheter att med aktiva åtgärder förbättra näringslivets lönsamhet, t.ex. genom att ta bort arbetsgivaravgiften. Ibland anförs dock ett skenargument till försvar för att denna "skatt på sysselsättning" bibehålls under recessionen. När arbetsgivarna i de senaste avtalsuppgörelserna accepterat omkring 30 % arbetskostnadsökning och detta med ett bibehållande av arbetsgivaravgiften som givet villkor, var är det då för mening med att ta bort denna ringa merbelastning i efterhand? Svaret är givetvis att 2 % på arbetskostnaderna kan betyda 10 % höjning av vinsterna.

Diskussionen av företagsvinsterna har under senare år också i hög grad inriktats på den starka ojämnheten (orättvisor?) i vinsternas eller kanske snarare räntabilitetens fördelning t.ex. mellan företagen inom en bransch. Det blir därmed svårt att med tanke på sysselsättningen eller den regionala balansen generellt förbättra vinstläget inom branschen. Åtföljande vinstökningar för mer högräntabla intramarginella företag kan inte accepteras. Lösningar får i stället sökas i punktvisa *selektiva* subventionsåtgärder. Den starka snedfördelningen av vinsterna betraktas också som mycket besvärande för lönebildningen; företag med relativt höga vinster och därav betingad stark expansionsdrift "stör" löneutvecklingen genom en stark löneglidning. Dilemmat framstår tydligt då det påpekas hur orimligt det vore att hålla tillbaka den totala lönestegrings-takten med hänvisning till sysselsättningsproblemen inom de svaga företagen; en sådan lönepolitik kan ju bara leda till omöjliga eller

NÅGRA MÖJLIGA OCH OMÖJLIGA FRAMTIDSPERSPEKTIV
oskäligen vinstökningar för de högräntabla företagen och branscherna.

En annan sida av inkomstfördelningsproblemet är strukturomvandlingen och den höga nedläggnings- och varselfrekvensen som särskilt gjorde sig gällande under andra hälften av 60-talet och inte minst under 1970—71 års recession. Snabbt stigande produktivitet inom industri och handel har varit nära förenad med nedläggning av svaga driftsenheter och intern rationalisering; dessa stora effektivitetsvinster har tydligen provocerats fram av den höga takten i lönekostnadsstegringen. Baksidan har varit regionala arbetslöshetsöar, sysselsättningsvårigheter särskilt för äldre och utbildad arbetskraft, tvång till omskolning och geografisk omflyttning. Sådana välfärdsförluster väger tungt i en samhällsekonomisk "cost-benefitkalkyl". Låginkomstutredningen har visat hur starkt arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad hänger samman med fattigdom.

Makt- och sparandekoncentration av Rehns modell — 60- och 70-talen i kontrast

Hela detta väldiga problemkomplex med rader av målkonflikter, som här endast kunnat antydast, kan egentligen ledas tillbaka till den s.k. rehnska modellen (från 1949—50). Där finner man ett koncentrat av de tankar som till stora delar synes ha styrt den ekonomiska politiken, en utveckling som kan nå fulländning eller sammanbrott under 70-talet. Vi har under 60-talet fått den av Rehn förordade kombinationen av generell pressning av företagssektorn, som gått ut över vinstmarginaler och vinstmöjligheter, och selektivt sysselsättningskapande arbetsmarknadspolitik. Staten har fått de växande styrningsmöjligheter över produktions- och sysselsättningsstruktur som programmet innehöll. I den livliga diskussionen omkring den rehnska modellen blev förhoppningar om gynnsamma och eftersträfvade konsekvenser på vägen mot socialism (enligt Rehn) just de farhågor för maktkoncentration till staten som jag utmålade i "Konjunkturer och ekonomisk politik", SNS 1953. Vi fick rätt bägge två — både förhoppningar och farhågor blev goda prognoser över framtidsutvecklingen. Den enda punkt där vi hade absolut fel

var hur effektivt politiken bekämpade inflationen. Detta var dock den ursprungliga meningen med modellen; en med generella metoder genomförd dämpning av det totala efterfrågetrycket skulle bl.a. genom reducerad vinstandel *tendera* att medföra ett totalt efterfrågeunderskott med åtföljande nedhållning av pris- och lönestegring. Statliga selektiva åtgärder av olika slag ("för att duscha bort arbetslöshetsöarna") inom arbetsmarknads- och näringspolitiken skulle inte behöva verka inflationsdrivande och vinstökande. Men inflationen, både i löner och priser, accelererade under 60-talet. Några anti-inflationseffekter vid tillämpning av den rehnska modellen kan knappast spåras. EFO-modellen visar varför.

Låt mig summera plus och minus för de senaste tio årens utveckling betraktad som en tillämpning av Rehns modell. Till plustecken — alltså framgång med hänsyn till politikens syften — hör nedpressning av vinstmarginaler och -andelar, överföring av sparandet till den offentliga sektorn, produktivitetstegring, strukturomvandling, en aktiv arbetsmarknadspolitik. Till minussidan hör inflationen, betalningsbalansens ökande svaghet, besvikelser i fråga om inkomstfördelning samt arbetslöshetens och sysselsättningens ojämna regionala fördelning.

Ur viss synvinkel *kan* 60-talet dock ha genererat flera och större plustecken än som vid mindre gynnsamma betingelser och vid mer uthållig drift skulle te sig möjligt. Högkonjunkturen och den starka investeringsboomen inom industrin som inledde 60-talet följde på 50-talets mer lättsinniga expansion då relativt höga vinster och tämligen lågt internationellt konkurrenstryck gav utrymme åt ett visst slöseri med resurser (tänk på raden av ståtliga kontorsbyggen) och tillät produktivitetssvaga driftsenheter att fortleva. 60-talets enastående "produktivitetsexplosion" (7—8 % per år inom industrin) måste ses mot denna bakgrund; starka kostnadsökningar (förstärkta genom stigande arbetsgivaravgifter) och ett hårdare internationellt konkurrens klimat kunde ganska lätt tvinga fram produktivitetshöjande kostnadsnedpressningar, rationaliseringar och nedläggningar av svaga företag och driftsenheter. Det starka utbyggnadet av industriell kapacitet (1958—61) gav också utrymme för en betydande stegring av produktionsvolymen. Till bilden hör också

de gynnsamma betingelserna för utrikeshandels expansion, som den framgångsrika internationella liberaliseringsprocessen medfört.

Dessa plustecken för 60-talets utveckling, som närmast hänförs sig till produktion och effektivitet, får betecknas som till stor del engångsbetonade. Tendenser i mer negativ riktning förmärktes ju redan under andra hälften av 60-talet, då industrins produktionsökning började stiga i långsammare takt. Det såg ut som om de beskurna vinstmarginalerna och de därmed reducerade självfinansieringsmöjligheterna hade börjat dämpa produktions- och investeringsaktiviteten. Efter 1966 blev industrins investeringsexpansion påfallande svag; den investeringsboom som eventuellt var på väg 1969 avlivades med hjälp av en drastisk kreditåtstramningspolitik. Därmed inleds 70-talet med i förhållande till 60-talet mycket sämre förutsättningar: en djup recession, efter en rad för det enskilda näringslivet svaga investeringsår och ett årtionde av hård rationaliserings- och strukturuomvandlingstakt med sannolikt förhållandevis ringa "upplagring" av kostnadssänkingsmöjligheter. Och här till kommer all osäkerhet som skapats hos företagen om regeringens EEC-politik. Denna osäkerhet hotar att ytterligare dämpa investerings- och expansionslust inom landet och locka till direkta investeringar inom EEC-området.

Följande dilemma kan utmålas för den ekonomiska politiken. För att komma i nivå med 60-talets utvecklingstrend — så som LU 70 dragit ut den för 70-talet — borde den ekonomiska politiken skapa mycket gynnsammare villkor för företagssektorns investerings- och produktionsexpansion. Det gäller ju att övervinna de handikapp — i jämförelse med inledningen till 60-talet — som här beskrivits. Men en sådan företagsvänlig politik, erforderlig ur expansionssynpunkt, hindras av alla de starka restriktioner som bestäms av de andra målen jag beskrivit vilka fått allt högre prioritet. Det blir svårt för regeringen att föra en generellt expansiv, företagsvänlig politik; klimatet har blivit ganska företagsfientligt.

Ett extremt näringspolitiskt alternativ

Låt mig mot denna bakgrund ge ett extremt men ingalunda verklighetsfrämmande utvecklingsalternativ. Det kan vara nyttigt att systematiskt tänka igenom betingelser för och konsekvenser av ytterlighetsalternativ för att förstå vad vi egentligen är oroliga för och därigenom eventuellt finna vägar ur det dilemma som här presenterats.

Så här föreställer jag mig ett rimligt alternativ för det värsta tänkbara förloppet. På våren 1973 — inför valet — står det klart för regeringen att det enskilda näringslivet ”svikit” sina samhällsuppgifter. Genom en ”uppoffrande”, alltför restriktiv politik under recessionen 1971—72 har statsmakterna ställt produktionsresurser i synnerhet till industrins förfogande för investering och expansion innan en ny högkonjunktur inträder. Men industriföretagen har visat helt otillräcklig initiativförmåga, innovationslust, kraft att utveckla nya produkter i stor skala och finna nya marknader. I stället har mera kortsiktiga satsningar på bortrationalisering av arbetskraft och manipulering av konsumenterna dominerat. Förklaringen att recessionen och det alltför dåliga vinstläget lett till stagnation kan inte accepteras. En expansion av investeringar och sysselsättning under den kommande högkonjunkturen, som skulle komma olägligt och åter behöva dämpas, demonstrerar just företagens alltför kortsiktiga och ryckiga beteendemönster.

Det finns sålunda starka skäl för radikala statliga initiativ av mera uthållig karaktär än tidigare — låt oss kalla det *aktiv näringspolitik*. Företagen skyller bristen på initiativ och expansionsförmåga på dåliga vinstutsikter och otillräcklig tillgång till riskvilligt kapital och yrkesskicklig arbetskraft, samtidigt som mer lockande expansionsmöjligheter inom t.ex. EEC betyder att en växande andel av de stora företagens investering äger rum utomlands. Det är inför detta perspektiv naturligt att Rehns modell behöver aktiveras på ett mera konsekvent och planmässigt sätt än under 60-talet. *Då* var det mera fråga om ett ganska *passivt* stöd åt företag på utvecklingens baksida, vid sidan om omskolning och förflyttning av friställda löntagare till expanderande företag plus en sväljande offentlig sektor. *Nu*, i valagitationens tecken, gäller det att

predika behovet av aktiv näringspolitik som styr strukturomvandlingen mot långsiktiga mål. Det är fråga om satsning på stora, riskbetonade, på lång sikt samhällsekonomiskt lönsamma projekt, som de enskilda företagen inte ensam vågar sig på på grund av för låg privat räntabilitet och för stora risker. Alla möjliga slag av starkt selektiv politik kan bli av intresse.

En selektivt inriktad finans- och kreditpolitik underlättas i hög grad av att industrins investeringar och export är så starkt koncentrerad till ett litet antal företag. De 70 största industriföretagen representerar omkring 60 % av exporten och investeringarna. Det är därför möjligt att få till stånd en ganska effektiv styrning av investeringar och export genom förhandlingar och uppgörelser med ett litet antal företagsledare; sammankomstfrekvensen behöver inte bli större per år än att den ledigt klaras av en effektiv finansminister, som är road av denna typ av maktutövning. En mångfald olika problem bör kunna behandlas och lösas. Låt mig ge några exempel. Ett av våra multinationella storföretag kan visa alltför hög benägenhet att inrikta investeringar och forskningsverksamhet på dotterbolag inom EEC, vilket vållar bekymmer beträffande såväl industriell sysselsättning som inhemsk spridning av innovationer. I sista hand är det en kostnads- och lönsamhetsfråga. Riksbanken har genom valutastyrelsens licensbehandling överblick över utvecklingen och kan ställa besvärande villkor. Finansministern kan ge så stort stöd i olika former att inhemsk investering och forskningsutveckling ter sig lönsam. Formerna för stödet kommer givetvis att utvecklas till en rik parameteruppsättning, inom vilken användning av investeringsfonder blir ett alltför klumpigt och antikverat instrument. Vi kan föreställa oss olika slag av öppna och dolda subventioner, med långa lån till låg ränta och gynnsamma amorteringsvillkor, statlig teckning av aktier i en nyemission (genom AP-fonden), löne- och kapitalkostnadssubventioner som motiverar det beräknade värdet av uppoffringen att investera hemma i stället för utomlands. Vid sådana mer eller mindre regelbundet återkommande möten mellan finansministern och storföretagsledare bör olika större projekt på lut kunna lockas fram för investeringsinitiativ med hjälp av adekvata stödåtgärder

eller, om de är riktigt storartade, som "joint ventures".

Det är givet att det blir lättast och effektivast för staten att i första rummet satsa på storföretag. Men alla är ense om att balanserad tillväxt kräver utveckling på bred front; mindre och medelstora företag behövs för en harmonisk utveckling inte minst ur regionala aspekter. Även på detta område bör politiken komma att ändras från att ha varit passivt stödjande, med tanke särskilt på regionala sysselsättningsmål, till att bli aktivt styrande. Strukturutredningar för olika näringsgrenar bör resultera i långsiktiga strukturmål; avvägningarna blir svåra mellan i och för sig rationella koncentrationslinjer, där stordriftens fördelar kommer till sin rätt och hänsyn till regionala sysselsättningsbehov. Kompromisser på olika nivåer bör leda till så oklara riktlinjer att industridepartementet, AMS, de lokala näringspolitiska organen osv. får relativt fria händer att agera med stora subventions- och lånebelopp. Det gäller bl.a — som det så vackert heter — att få de företag att överleva och expandera som kommit i *tillfälliga* likviditets- och räntabilitetsbekymmer men bedöms ha goda utvecklingsmöjligheter på lång sikt. Väl koordinerade struktur- och regionplaner bör ge viss vägledning; i varje fall får man begära tillfredsställande systematik i felbedömningarna. Även på detta plan måste det bli intimt samarbete mellan representanter för regionala organ och företagsledare, där initiativ bör komma från bägge hållen.

Beträffande formerna för expansionsstödet blir det åter fråga om en rik parameteruppsättning. Lånemedel bör kunna slussas från AP-fonden till lokala kreditorgan, som beaktar smidig anpassning av lånevillkoren med hänsyn till perioder av övergående finansiella påfrestningar. Subventionselement kan också som f.n. ta formen av direkta kapitalsubventioner. Men den nya given bör innehålla subventioner av lönekostnader under tillräckligt långa övergångstider. Det är ju i första rummet lönekostnaden som ter sig för hög i jämförelse med de "skugglöner" som skulle vara uttryck för tänkt jämvikt mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft inom området i fråga. Det finns redan tendenser i riktning mot den engelska satsningen på "selective employment tax". Det måste vara samhällsekonomiskt fel — alltså ur resursallokerings-

synpunkt — att som nu ge stöd i form av kapitalsubventioner som leder till alltför kapitalintensiv utveckling.

Ingen behöver väl betvivla att det finns finansiella förutsättningar för en snabb utveckling av selektiv näringspolitik i den stil jag här skisserat. Det är endast fråga om bråkdelar av AP-fondens tillväxt. Problemen gäller snarare formerna för dessa aktiviteter, vilka organ som skall administrera dem, hur beslut skall fattas, ansvar fördelas och redovisning ske. Förslaget om branschfonder bör kunna få en chans i detta sammanhang. Det finns ingen anledning att här gå in på mer "triviala" organisationsproblem; finns den politiska viljan och de politiska möjligheterna har jag fullt förtroende för våra statsmaktens förmåga att gestalta en ytterst ambitiös och aktiv näringspolitik. Det är fortfarande inte fråga om socialisering utan bara om en acceleration i utvecklingen mot socialism.

Någon skulle kanske undra om inte det privata näringslivets folk kunde tänkas resa motstånd mot alltför starka nymerkantilistiska tendenser i den ekonomiska politiken och vägra samarbete. Det är inte sannolikt. Industriförbundet, handelskammare och andra näringslivets organisationer må komma med starka uttalanden mot subventioner och statliga punktinsatser. Men för det enskilda företaget kan det vara fråga om liv eller död. I en — delvis just av den ekonomiska politiken framkallad — finansieringskris (enl. Rehns modell) bör statens hjälpande och stödjande hand i regel vara välkommen. De principiella betänkligheterna får vika; alternativet som kan vara stagnation eller konkurs är ojämförligt mycket sämre. Exempler kommer lätt att smitta av sig; i många fall kan en statlig satsning med friskt aktiekapital och/eller lånemedel bli en injektion till expansiv utveckling, som annars inte varit möjlig. Det kan bli vanligt — och med viss sannolikhet rimligt — att uppfatta ett statligt engagemang som en trygghetsfaktor; fortsatt stöd eller visst skydd mot otillbörlig konkurrens kan vara en god komplettering till en mera planmässig näringspolitik.

Prissystemets deformation som underlag för felkalkyler

Av all erfarenhet att döma bör det rätt snabbt uppstå en "fullt utnyttjande av möjligheter-mentalitet". Skickliga företagsledare känner det som sin skyldighet mot företaget att i rimlig utsträckning eller i minst samma grad som andra företag inom samma bransch ta vara på möjligheterna till lån och subventioner; räntabilitetskalkyler för nya projekt kommer att se fina ut, oerfarna departements- eller AP-ekonomer på andra sidan förhandlingsbordet får det besvärligt att välja bland frestelserna. Påtryckargrupper på olika nivåer och med olika politisk dignitet kan väntas komplicera spelet eller kanske rättare spelreglerna. Det finns ju förebilder — t.ex. inom den kommunala sektorns relationer till byggnadsverksamheten — för den "myglingsekonomi" det kan bli frågan om (se Lindbecks kapitel).

Det är lätt att skissera en successiv utbyggnad av en aktiv näringspolitik efter dessa linjer där det ena steget ger det andra i en utveckling längs ett sluttande plan — uppåt eller nedåt alltefter smak. Erik Dahmén har skrivit om "ofullbordade utvecklingsblock" som drivkrafter i utvecklingsdynamiken. Här blir det också ständigt fråga om ofullbordade "näringspolitiska block", stora satsningar på andra områden för att bygga ut tillgången på halvfabrikat eller fullfölja produktionskedjan framåt. Rättvisa mellan företag och deras anställda kräver att stödsystemet breds ut. Givetvis kommer planmässigheten i näringspolitiken i betydelsen planeringsverksamhet att byggas ut allteftersom behov och ambitioner växer. Det centrala problemet ligger emellertid i svårigheten att finna rimliga *lönsamhetskriterier* för den kumulativt växande mängden näringspolitiska satsningar, när själva pris- och kostnadsgrunden för sådana kriterier rubbas i obestämbar grad.

I Lindbecks kapitel diskuteras ingående hur och i vad mån ett fungerande marknadssystem ger god information om lönsamhet i samhällsekonomisk mening: "... ju mer selektiva subventioner vi får desto mer kommer prissystemets informationsinnehåll att deformeras." (s. 35). Det är mot denna bakgrund inte svårt att inse hur en energisk näringspolitik med både stora och talrika selektiva

subventioner i ovan antydd stil alltmer kommer att undergräva pris- och kostnadssystemets informationsvärde. Starkt oenhetliga löne- och kapitalkostnader ger upphov till felinriktade investeringsbeslut, felanvändning av resurser och prisrelationer och vinstförhållanden med godtycklig och obestämbär innebörd. Ingen kan mäta omfattningen av det åtföljande slöseriet med resurser och sänkning av produktiviteten (under annars uppnåbar nivå). Det är tvärtom mycket möjligt att den totala produktionsökningstakten kan verka ganska tillfredsställande; betydande volymökningar som framkommer tack vare de näringspolitiska felsatsningarna kan vägas in med höga vikter hämtade ur snedvridna pris- och kostnadsrelationer. Icke avsedda lagerökningar på grund av köpmotstånd från konsumenternas sida räknas givetvis med i produktionsresultatet. Flaskhalsar i produktionen, som kan uppstå här och var då och då, klaras genom extra investeringsinsatser, som räknas in som bidrag till nationalinkomsten.

Hur det skulle gå med utrikeshandel och betalningsbalans under en aktiv näringspolitik är svårt att gissa. Betalningsbalansproblemet *borde* betyda en besvärande *restriktion* på regeringens möjligheter att föra en autonom ekonomisk politik. Nödvändigheten av att skapa en tillräckligt snabb exportökning och hålla uppe konkurrenskraften hos näringslivet både på import- och exportsidan skulle betyda att inhemska pris- och kostnadsförhållanden för stora områden av produktion och handel i hög grad präglades av den internationella prisen, liksom hittills under efterkrigstiden. Men i konsekvens med min bild av en stark trend mot en aktiv näringspolitik *kan* dessa betalningsbalanshinder snarare verka tvärtom, alltså motivera och aktivera selektiva insatser. Till bilden hör givetvis fasta växelkurser. Permanenta svårigheter med betalningsbalansen kommer då att ständigt ge nya goda motiv för statliga insatser: för att passivt rädda företag och branscher som utsätts för alltför hård utländsk konkurrens och göra aktiva, planerade satsningar på mera långsiktig strukturomvandling för att höja självförsörjningsgraden på olika områden (i jordbrukspolitikens stil) eller förstärka exportkraften på gamla eller nya områden. Till bilden hör försöken att från fall till fall förebygga storföretagens benägenhet

att öka direktinvesteringarna i utlandet och få dem att expandera hemma i Sverige.

Näringspolitik och protektionism

Det är sålunda fråga om en mera sofistikerad och ogenomskinlig men betydligt farligare form av *protektionism* än de gamla metoderna med tullar och importregleringar. Dessa senare former av protektionism övervanns eller reducerades med stor framgång under 50- och 60-talen. De nya icke-tariffära handelshindren, som i nästan alla länder blivit alltmer framträdande under senare år, är ofantligt mycket svårare att komma till rätta med. Hittills har man mest diskuterat sådana mer iögonenfallande fenomen som den statliga upphandlingens koncentration till det egna landets produktion, bindning av u-landshjälp, regleringar av sjöfart och särskilda statlig-industriella satsningar på stora riskbetonade projekt som atomkraft. Men trenden mot olika former av selektiv subventionspolitik finns i de flesta länder med oöverskådliga konsekvenser för implikerat importskydd och exportsubvention. Men kan sålunda hävda, att den typ av näringspolitik som ovan linjerats upp inte är främmande för en rad andra länder (se Lindbeck). Och varför skulle vi inte vara ledande i utvecklingen också i detta hänseende?

Lindbeck betraktar trenden mot ökad statlig selektiv politik med vissa reservationer, och han sätter frågetecken för dess beständighet. Han talar om "countervailing forces". Detta är en fundamental fråga. Kan trenden i riktning mot aktiv näringspolitik komma att brytas snart, innan den blivit för stark, eller senare, när folk tröttnat på en ingripande centralstyrning? Kan inte eklatanta *misslyckanden* medföra en snabb omläggning av kursen? På denna senare punkt är jag nog pessimistisk. Just på grund av deformationen av pris- och kostnadssystemet blir det svårt att klart definiera och urskilja misslyckanden. Varken vinster eller förluster på stora och små satsningar säger då särskilt mycket. Försvaret för den förda politiken kan vidare med framgång hävda, att förluster under en kort övergångs- eller igångsättningsperiod inte säger någonting om de långsiktiga resultaten, när kompletterande investeringar gjorts, när

övriga närliggande sektorers produktion anpassats till det nya läget osv. Kritik med anspelningar på uppenbara misslyckanden kan i stället framkalla goda argument för mer systematik och bättre planering inom näringspolitiken, där en ny giv (t.ex. med stöd av lineär programmering och skuggpriskalkyler) ger förhoppningar om rationellt underlag frigjort från illa fungerande marknader för radikalare satsning på vägen mot en svensk upplaga av "bland-socialism".

Hur går det då med utjämningsmålen? Därom kan ingenting sägas med ledning av min ytterst vaga teckning av ett extremalternativ, annat än att nya slag av orättvisor kommer att ersätta de gamla. I stället för en del av marknadsekonomins mer systematiska ojämheter i inkomstfördelningen får vi ett svåröverblickbart mönster av subventioner och privilegier, där förmågan att tillskansa sig de fördelar som systemet erbjuder ofta blir avgörande för inkomstresultaten. Med vår väl utvecklade benägenhet att lättare acceptera slump och spelskicklighet som en grund för inkomst- och förmögenhetsvinster än mer systematiskt borgerliga drivkrafter som arbetsamhet och sparsamhet *kan* sådana nya orättvisor komma att accepteras med jämnmood.

Förhoppningar om en företagsvänligare politik

Min skildring av den selektiva näringspolitikens utvecklingsmöjligheter har getts en relativt extrem men enligt min mening inte helt orealistisk ton. Utgångspunkten har tagits från analyserna i Albinssons, Bentzels och Lindbecks kapitel, varvid argumenten spetsats till och tendenserna renodlats. Jag tror att dessa tendenser kommer att göra sig gällande och att det också är nyttigt för debatten att betrakta dem i renodlad form. Men den öppna frågan är i vilken grad och hur snabbt denna nymerkantilistiska näringspolitik kommer att manifesteras sig. Just en öppen intensiv debatt om risker och faror som uppstår på vägen bör kunna verka hämmande på processen. I sista hand är det en politisk fråga. Utfallet av 1973 års val kommer att spela en stor roll. Och detta utfall blir starkt beroende av hur konjunkturen då ser ut, hur väl utspelen om AP-fon-

dens utnyttjande sköts, hur EEC-frågan har utvecklats m.m.

Det finns utan tvivel mycket positivt att ta vara på bland de mål och krav som rests för att nå fram till ett bättre samhälle. Det ekonomiska problemet gäller vår höga benägenhet att vilja och försöka genomdriva dessa delvis motstridiga mål i orealistiskt hastigt tempo utan att beakta risken för allvarliga, kumulativt verkande störningar i det blandekonomiska system, som ju i mycket fungerat väl fram till senaste tid. Det gäller att finna rimliga prioriteringar bland de framstormande och framprovocerade kraven. Jag är övertygad om att en fortsatt hög takt i den totala produktionsutvecklingen fortfarande prioriteras av en bred allmänhet, även om detta väl döljs bakom de mera högljudda reformkraven från radikala minoriteter. Den snabba takten i produktivitetsutvecklingen tas för given; preferenserna framkommer endast genom de starka lönehöjningskraven som kan antagas sikta till en fortgående stegring i löntagarnas privata standard. Det är nog en liten minoritet (elit minsann) som vill ge upp någon större del av den materiella produktionsstegringen för att nå ökad utjämning och andra högkvalitativa mål.

Det borde vara möjligt att finna etappmål på vägen mot ett bättre samhälle, med ett mindre mått av målkonflikter och av konfrontation mellan de enskilda företagens behov av gynnsammare utvecklingsbetingelser och statsmakternas och löntagarorganisationernas krav på utjämning och centralstyrning. Det bör finnas utrymme för kompromisser vid avvägningen mellan alla dessa mål och i den takt och grad av måluppfyllelse som kan anses rimlig. Avspänning och mer av samförstånd kan göras politiskt möjligt, om tillräckligt många inser farorna av och riskerna med en ohämsad satsning på närings- och utjämningspolitik och samtidigt förstår det växande behovet av betydande successiva reformer av vårt blandekonomiska system, som själva utvecklingsdynamiken med nödvändighet ger upphov till. Låt mig avsluta denna problemöversikt med att ge ett strategiskt exempel på denna eftersträlvade kombination av en vänligare företagsmiljö och en satsning på utjämning.

Min kritik av den rehnska linjen som den uttolkats här riktades

framför allt mot kombinationen vinstnedpressning, som är en ineffektiv metod att nå utjämning, och statlig sparande- och maktkoncentration, som är den bredaste vägen till ett selektivt näringspolitiskt system. Den fruktbara antitesen borde gå ut på att föra en politik som gör det möjligt för expanderande företag att uppnå rimlig, dvs. högre, avkastning på eget kapital än för närvarande, samtidigt som motsvarande förmögensökning gavs tillfredsställande spridning. Hur en generellt sett mer liberal politik skulle kunna se ut torde indirekt framgå av Lindbecks och Bentzels kapitel. En nödvändig förutsättning för en sådan mera "vinstvänlig" politik skulle alltså vara, att den åtföljande förmögensbildningen hos aktieägarna blev mycket jämnare fördelad än som varit fallet under 50- och 60-talen. Det finns många metoder att gradvis sprida aktieägandet till löntagare, och inte i den formella meningen att "löntagarnas pengar" i AP-fonderna i rimlig grad (genom investeringsbolag) satsas på aktier. Det kan t.ex. vara möjligt att låta löntagarna individuellt få tillgång till inbetalade ATP-avgifter som lån för att investeras i aktier, dvs. en extrem form av AP-fonddecentralisering. En del av en lönehöjning kan enligt kollektivavtal ta formen av sparande i det egna företags eller andra företags aktier. Om den politiska viljan är god att finna många och snabba utvägar till att starkt bredda företagsägandet, bör också toleransen för ökad vinstandel stiga. På någon sikt är en sådan ökad ägandedemokrati säkerligen en nödvändig förutsättning för att en decentraliserad marknadshushållning skall fortbestå och fungera under ett minimum av näringspolitisk styrning.

Ett axplock SNS-skrifter*

		Cirka pris kr exkl. moms
G. Albinsson m.fl.: Näringslivet utmanat , 165 sid., 1968.	Hft. 17: 50 Inb. 22: 50	
R. Baldwin: Den nya protektionismen , 275 sid., 1971.	Inb. 39: 50	
H. Baude: Att söka ekonomisk litteratur , 230 sid., 1970.	Inb. 24: 65	
E. Borgenhammar: Makten över sjukhuset , 246 sid., 1968.	Hft. 23: 50 Inb. 28: 50	
E. Dahmén: Sätt pris på miljön , 94 sid., 1968.	Pocket 12: 75	
S. Domander m.fl.: De nya akademikerna , 196 sid., 1971.	Hft. 19: — Inb. 24: 50	
H. Eisler: En saklig betraktelse , 400 sid., 1969.	Hft. 23: 50 Inb. 28: 50	
Fjästad—Nowak: Massmedia och företagen , 396 sid., 1972.	Hft. 29: 35 Inb. 33: 60	
Företagets långsiktplanering , 149 sid., 1969.	Pocket 12: 75	
F. Johansson: Lag och etik för massmedier , 350 sid., 1971.	Hft. 29: 35 Inb. 33: 60	
P. Kleppe: EFTA — NORDEK — EEC , 274 sid., 1969.	Hft. 23: 50 Inb. 28: 50	
F. Machlup: Kris i valutasystemet , 212 sid., 1970.	Hft. 22: 50 Inb. 27: 50	
On Incomes Policy , 275 sid., 1969.	Inb. 65: —	
H. Tingsten m.fl.: Perspektiv på näringslivsdebatten , 188 sid., 1970.	Hft. 23: 50 Inb. 28: 50	
S. Westerberg: Den ofärdiga trafikpolitiken , 131 sid., 1971.	Pocket 12: 75	

* En förteckning över SNS samtliga skrifter kan erhållas direkt från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm. Tel. 08/23 25 20.

BLANDEKONOMI PÅ VILLOVÄGAR?

Håller vi på att få en "myglingsekonomi"? Vad innebär AP-fondernas tillväxt? Vilka konsekvenser följer av företagens minskade självfinansiering? Vilka faktorer styr politikernas agerande? Förändrar EEC blandekonomins utveckling?

Det är frågor av denna typ som en rad kända ekonomer och samhällsdebattörer resonerar kring och försöker ge svar på i boken "Blandekonomi på villovägar?"

STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS-LIV
OCH SAMHÄLLE

ISBN 91-7150-126-6 (hft)
ISBN 91-7150-127-4 (inb)

Distribueras av

 FORUM 