

I välståndets

räv
sax

Daniel Tarschys Ingemund Hägg (red)

SNS Förlag

I välståndets rävsax

I välståndets rävsax

Konsumenter, producenter
och den offentliga tillväxten

Daniel Tarschys – Ingemund Hägg

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08-23 25 20

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
SNS – (Center for Business and Policy Studies)
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 37 lokalgrupper (varav 6 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Daniel Tarschys/Ingemund Hägg (red)

I välbståndets rävsax. Konsumenter, producenter och den offentliga tillväxten.

1:a upplagan

1:a tryckningen

ISBN 91-7150-328-5

Omslag: Ingvar Bylund

© 1988 Författarna och SNS Förlag

Sättning och tryck: Graphic Systems, Göteborg 1988

Innehåll

Utgivarens förord 7

Inledning: Konsumenter, producenter och den offentliga tillväxten
Daniel Tarschys/Ingemund Hägg 9

Högre utbildning och politik
Bo Lindensjö 18

Arbetsmiljöpolitik: konflikt eller harmoni?
Lennart Nordfors 35

Turist- och rekreationspolitiken – i vems intresse?
Hans-Erik Olson 54

Vad styr den svenska trafikpolitiken?
Anders Sannerstedt 82

Vägar till förnyelse: kommunalpolitiska innovationer
Stephan Schmidt 112

Den kluvna människan i politiken
Daniel Tarschys 135

Författarna 160

Utgivarens förord

Den offentliga sektorn har vuxit starkt under efterkrigstiden i Sverige, särskilt på den kommunala sidan. En viktig fråga är vilka krafter det är som drivit fram tillväxt inom olika verksamheter. Är det i första hand impulser och tryck från konsumentintressen eller är det producentintressena som varit starkast?

Frågor om vilka processer och mekanismer som styrt tillväxt i den offentliga sektorn har behandlats på SNS inom forskningsprogrammet *Samhällsorganisation under omprövning* under ledning av professor Daniel Tarschys och docent Ingemund Hägg. Resultaten presenteras i denna bok, som riktar sig såväl till politiker och samhällsdebattörer, studerande i ekonomi och statsvetenskap som till den intresserade allmänheten.

Finansiellt stöd har erhållits från Salénstiftelsen. Som vanligt när det gäller SNS publikationer svarar författarna ensamma för sina bidrag.

Stockholm i juni 1988

Hans Tson Söderström

VD i SNS

Inledning:

Konsumenter, producenter och den offentliga sektorn

Varför växer den offentliga sektorn? Varför har länder som Sverige fått en särskilt stor offentlig sektor? Vilka positiva och negativa samband råder mellan ekonomisk och politisk expansion?

Sedan några årtionden tillbaka tilldrar sig dessa frågor ett allt större intresse inom samhällsvetenskapen. I gränslandet mellan ekonomi och statsvetenskap har det vuxit fram en bred och mångskiftande forskning kring den offentliga sektorns tillväxt – dess orsaker, dess förlopp, dess följdverkningar

Problemen kan angripas på flera nivåer. En del forskare söker med statistiska och ekonometriska metoder klarlägga sambanden mellan ekonomiska och politiska utvecklingsförlopp. Andra utgår från iakttagelser av enskilda konkreta handlingar och skeenden. I denna bok har vi valt en mellannivå. Ansatsen kan betecknas som "policy-historisk": vi söker teckna konturerna av den offentliga expansionen på några olika områden genom att redovisa överväganden, händelser och initiativ som har bidragit till att utveckla och vidga det offentliga verksamhetsregistret.

Det finns många teorier om vilka faktorer som påverkar den offentliga expansionen. Den avgränsade fråga vi här vill belysa är i vilken utsträckning som de impulser eller det tryck som har drivit fram denna tillväxt har kommit från *konsumentsidan* respektive *producent sidan*. Det är ett spörsmål, som är livligt omtvistat i den vetenskapliga debatten, och de antaganden som framförts har på senare år fått ett allt starkare genomslag också i det politiska meningsut-

bytet om välfärdsstatens framtid.

Att så har skett hänger samman med att nationalekonomins begreppsapparat i allt större utsträckning har kommit att färga den politiska analysen. I äldre statsvetenskaplig doktrin stötte man sällan på sådana uttryck som konsumenter och producenter. När stater beskrevs som monarkiska, aristokratiska respektive demokratiska låg det häri knappast något ställningstagande till om det var från konsument- eller producent synpunkt som en viss samhällsgrupp utövade sin politiska makt. I de föreställningar om byråkratins inflytande som vann utbredning under 1800-talet fanns visserligen implicita antaganden om producentmakt i statsapparaten, men dessa idéfragment fogades aldrig samman till någon slagkraftig doktrin. Längre var det också huvudsakligen i teologiska, historieteoretiska eller kontraktsteoretiska termer som man analyserade den statliga maktutövningen. Först sedan nationalekonomerna mera systematiskt börjat syssla med den politiska sfären och beskriva staten och kommunerna som en "offentlig sektor" av den totala samhällsekonomin blev det brukligt att analysera detta världsliga regemente i termer av produktion och konsumtion.

I ett första skede var det närmast från ett relativt okomplicerat konsumentperspektiv som ekonomer och ekonomhistoriker gav sig i kast med den offentliga tillväxten. Ett sådant synsätt präglade t ex Erik Hööks klassiska undersökning *Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913-58* (1962). Här är huvudkraften bakom det växande offentliga verksamhetsregistret en tendentiellt stigande efterfrågan på kollektiva nyttigheter. En rad statliga och kommunala prestationer utmärks av hög inkomstelasticitet och efterfrågas således mera med ökande välstånd. Många offentliga tjänster är vidare "komplementära" i förhållande till privata nyttigheter med hög inkomstelasticitet, t ex de stora satsningar på vägnätet som aktualiseras av en ökande bilism. Behovet av social service och sociala skyddsnät tilltar med urbanisering och industrialisering. En annan typ av efterfrågan, som växer med den tekniska utvecklingen och ekonomins tilltagande komplexitet, är kraven på utvidgad kontroll för att förebygga olika typer av risker i samhällslivet.

På senare år har emellertid ett "producentperspektiv" på den offentliga expansionen vunnit insteg i den samhällsvetenskapliga,

främst den ekonomiska, litteraturen. Detta sammanhänger inte minst med den sk public choice-skolans ökade inflytande. Public choice-forskarna betraktar politiken som en marknad och tolkar de olika aktörernas handlande som nyttomaximering utifrån enkla ekonomiska målfunktioner. Den avgörande kraften bakom den offentliga tillväxten blir därmed för många iakttagare inte längre en ökande efterfrågan på kollektiva nyttigheter utan ett tryck från utbudssidan, antingen från politikerna eller från de grupper som bereds sysselsättning genom stat och kommun.

Föreställningen om byråkratin som en självständigt verkande kraft har åtskilliga rötter i det sena 1800-talets och det tidiga 1900-talets samhällskritik. En skämtsam men slagkraftig formulering fick den i C. Northcote Parkinsons tes om att förvaltningsars expansion inte har något samband med deras arbetsuppgifter; paradexemplet var det brittiska kolonialministeriet, som fortsatte att svälla i omfång även under den tid då imperiet stegvis avvecklades. Senare har det gjorts åtskilliga mer seriösa och teoretiserande försök att skildra den offentliga verksamhetens tillväxt som ett resultat av byråkratiska ambitioner, tex av William Niskanen (*Bureaucracy and Representative Government*, 1971), James Buchanan och Gordon Tullock. Även historiskt orienterade författare har skildrat offentlig expansion i likartade termer. Ett självständigt nordiskt bidrag till denna analysriktning är den danske socialhistorikern Jörgen Dicks tolkning av socialpolitikens utveckling (*Den herskende klasse*, 1973).

Vem har då rätt? Att impulser från såväl producenter som konsumenter förekommer i politiken är i och för sig lätt att konstatera. Likaså är det uppenbart att det understundom bildas allianser mellan konsumenter och producenter. Kommunalpolitiker som försökt spara på daghemmen har tex regelmässigt konfronterats med aktionsgrupper där föräldrar och personal gemensamt har agerat för högre kvalitet och bättre resurser.

En liknande intressegemenskap mellan konsumenter och producenter är lätt att spåra också på många andra områden. Men kan vi härifrån också komma längre mot en precisering av hur, när, i vilken utsträckning och under vilka omständigheter som en aktiv efterfrågan och ett aktivt utbud påverkar de beslut som leder till offentlig tillväxt? Vi tror det. I varje fall är det värt att försöka. Genom att granska policy-utvecklingen inom ett antal olika områden

kan man för det första belysa huruvida det råder skillnader mellan olika grenar av det offentliga systemet. Spelar det tex någon roll huruvida konsumenterna är många eller få, utspridda eller koncentrerade, organiserade eller oorganiserade? Betyder det något om producenterna har andra tänkbara avnämare än den offentliga sektorn? Och är det av vikt om produkten är livsnödvändig för konsumenterna eller mera försumbar?

En annan fråga som kan belysas genom den "policy-historiska" ansatsen är om balansen mellan konsument- och producentimpulser är konstant eller om den förändras över tiden. En hypotes som förtjänar att provas är att det ofta är en aktiv konsumentefterfrågan som driver fram de första besluten om vidgad offentlig verksamhet, medan däremot producenternas synpunkter och önskemål får ett större inflytande på senare stadier i utvecklingen. En annan fråga gäller maktbalansen under skilda konjunkturfaser. Finns det en "säljarens marknad" respektive en "köparens marknad" under olika skeden?

Begreppsparet producenter-konsumenter rymmer många problem. Till den offentliga sektorns producenter i snäv mening räknar vi dem som är anställda av stat och kommun. Detta är emellertid inte någon helt tillfredsställande avgränsning, eftersom den offentliga sektorn också genom subventioner, regleringar och upphandling bidrar både till att skapa arbetstillfällen och tillgodose konsumentbehov. Vi försöker därför utgå från en bredare definition av begreppsparet och använda *producenter* som en samlingsbeteckning på alla de aktörer i samhället – både enskilda och företag – som försöker skaffa sig en bärgning genom ett utbud av varor och tjänster, medan *konsumenter* på motsvarande sätt får beteckna alla dem som har intresse av samma varor och tjänster från nyttjandesidan.

I praktisk tillämpning av dessa definitioner tillstöter en hel del komplikationer. En är att det på vardera sidan kan finnas flera olika sammanlänkade grupper. Skolans "direkta" konsumenter är ju eleverna, men bakom dem skymtar andra grupper som också har intresse av utbildningen från "konsumentensidan" – tex föräldrar och framtida arbetsgivare ("avnämare"). I de olika kapitlen diskuterar författarna hur intressentstrukturen kring olika offentliga nyttigheter lämpligen kan spaltas upp.

Ett annat problem är att uttryck som "efterfrågan" och "utbud"

ofta används huller om buller i både det politiska och det ekonomiska språket. Regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och industripolitik rymmer tex en rad stödåtgärder som i första hand brukar motiveras utifrån behoven av tryggad sysselsättning. I dagligt tal kan önskemål om sådana insatser ofta beskrivas som en "efterfrågan" på offentliga insatser. För att kunna upprätthålla distinktionen mellan producentimpulser och konsumentimpulser är det emellertid angeläget att noga skilja krav på fler arbetstillfällen från krav på vissa typer av prestationer som är motiverade från nyttjandesynpunkter. Den första typen av önskemål kommer från producentsidan och är därför att betrakta som "utbud", inte som "efterfrågan".

Många producentönskemål går ut just på att antalet arbetstillfällen behöver ökas. Andra kan ha samband med producenternas ekonomiska vederlag eller arbetsvillkor i övrigt. När medborgarna däremot gnyr över dålig snöskottning, klen utbåtsjakt, långsam postgång eller trasiga skolböcker, då är det i allmänhet konsumentsynpunkter som gör sig gällande. I många fall går nyttjarsidans krav ut på att stat och kommun skall åta sig nya uppgifter och bredda sitt register, men i andra fall handlar de snarare om att de prestationer som redan åstadkoms skall bli fler eller bättre. Vid sidan om önskemålen om direkt offentlig produktion kommer från konsumentsidan också anspråk på vidgad offentlig kontroll – tex i form av trafikövervakning eller miljöskydd. Avgörande för huruvida ett politiskt initiativ skall klassificeras som konsumentinspirerat eller producentinspirerat är om dess huvudsakliga motiv är "produktnyttan" snarare än "sysselsättningsnyttan".

Analytiskt är det på de flesta områden inte så svårt att urskilja en producentsida och en konsumentsida. Som våra fallstudier visar är det däremot i många lägen inte så enkelt att utröna huruvida det är synpunkter från den ena eller andra sidan som har inspirerat ett visst förslag eller beslut. Vem som ger uttryck för ett visst önskemål behöver heller inte vara utslagsgivande. Å ena sidan händer det att producentintressen draperar sig i konsumentskrud; å andra sidan uppträder producenter ofta som ytterst uppriktiga och altruistiska förkämpar för konsumenternas sak. Vad som är det ena och vad som är det andra är i många fall en tolkningsfråga, där en cynisk människosyn ger annorlunda utslag än en idealistisk.

I valet av fallstudier har vi vägletts av en strävan att undersöka flera olika och olikartade samhällssektorer. Vidare har vi sökt finna områden som redan varit vetenskapligt bearbetade. De olika författarna är således redan tidigare experter inom sina respektive områden och har för denna undersökning utfört en förnyad analys av tidigare kartlagda förlopp.

Den högre utbildningen och forskningen har expanderat dramatiskt under efterkrigstiden. Tillväxten kan inte enbart förklaras med konsumenternas efterfrågan, hävdar *Bo Lindensjö*. Konsumenter av högre utbildning är en heterogen kategori. De studerande kan ses som de direkta konsumenterna. Men föräldrar och arbetsmarknadens användare kan ses som indirekta konsumenter. De direkta producenterna av högre utbildning är lärarna, men producentintressen företräds även av förvaltningar på olika nivåer liksom av fackliga organisationer.

Karaktäristiskt för detta politikområde är att många olika intressen har bidragit till utvecklingen. Regionala intressen har engagerat sig hårt, bl a därför att en utbyggnad av den högre utbildningen har bedömts vara en viktig stimulans för näringsliv och sysselsättning. Indirekta konsumenter har således haft stor inverkan på expansionen.

Arbetsmiljöfrågor fick stor uppmärksamhet under 1960- och 70-talen. Flera reformer genomfördes. En milstolpe var 1977 års arbetsmiljölag. *Lennart Nordfors* analyserar vilka intressen som företrädades i debatten under denna tidsperiod. Han visar att det fanns både harmoni och konflikt mellan parterna på arbetsmarknaden och mellan de politiska partierna. LO och SAF syntes överens på central nivå, medan problem fanns på lokal nivå i konkreta fall. De fyra stora riksdagspartierna ansåg alla att det på sikt inte borde finnas motsättningar mellan arbetsgivare och löntagare. På kort sikt kunde det dock vara problem beträffande vem som skulle bära kostnader för arbetsmiljöinvesteringar.

År 1975 slogs larm om riskerna med asbest, och Nordfors går igenom intressesmotsättningarna i asbestfallet. Han pekar bl a på spänningarna mellan sysselsättningsaspekter och hälsohänsyn hos de fackliga organisationerna.

Hans-Erik Olson studerar den politiska debatten i riksdagen om *turist- och rekreationspolitiken*, som slutgiltigt tog form som politikområde först under 1970-talet. Han finner både producent- och konsumentperspektiv i denna diskussion. Turistpolitiken dominerades från starten av ett producentperspektiv, medan konsumentperspektivet började dyka upp beträffande friluftslivet från mitten av 1930-talet och beträffande markanvändning i och med tillkomsten av strandlagen 1950. Olson finner motsättningar mellan de två perspektiven både inom den socialdemokratiska regeringen, där finansministern i större utsträckning har företrätt producentperspektivet, och mellan de politiska blocken, där konsumentperspektivet artikulerades mer av socialdemokratiska ledamöter än av de icke-socialistiska partierna.

Såväl privatbilismen som kollektivtrafiken och godstransportarbetet har expanderat kraftigt under efterkrigstiden. *Anders Sannerstedt* analyserar producent- och konsumentintressenas påverkan på *trafikpolitiken*. Han urskiljer direkta producenter: SJ, vägverket, privata transportföretag och deras anställda. Övriga producenter i vid mening inkluderar bilindustrin, bensinbolagen samt deras anställda. På konsumentsidan återfinns både företag och enskilda resenärer.

Sannerstedt noterar att producentintressena – tex vägverket, åkarna och berörda delar av näringslivet – har drivit på vägbygget och vägförbättringarna, men även konsumentintressen kan verka i samma riktning. Motsättningar har länge rått mellan kollektivtrafiken och den privata vägtrafiken. På det förra området var producentintressena i stor utsträckning splittrade, samtidigt som konsumentsidan var oorganiserad. Att kollektivtrafiken ändå fick en starkare ställning berodde inte minst på opinionsbildningen i riksdag och dagspress, en opinion som delvis grundades på regionala intressen och miljöintressen.

Den offentliga sektorns expansion under efterkrigstiden är i stor utsträckning en kommunal expansion. *Stephan Schmidt* undersöker *tre kommunala innovationer* under tidigt 70-tal: kommunal konsumentinformation, trygghetslarm för pensionärer och handikappade samt datateknik i folkbiblioteken.

I huvudsak finner han att de impulser och krafter som styrde första skedet i innovationsprocessen kom från kommunerna själva som producenter, dock med användande av konsumentinriktade argument. När besluten väl var fattade, blev det koalitioner av producent- och konsumentintressen som drev på expansionen beträffande konsumentinformation och trygghetslarmen. Konsument- och producentintressena smälte samman till ett sektorsintresse. Bibliotekens oorganiserade konsumenter hade svagare inverkan på införandet av datateknik, som närmast framställdes som ett medel att hålla nere kommunens kostnader.

Daniel Tarschys avslutande kapitel är en teoretiserande essä som binder ihop vissa trådar från de olika sektorskapitlen. Här betonas de starka sambanden mellan den offentliga sektorns och den privata sektorns expansion. De offentliga insatserna bör enligt Tarschys inte ses som "interventioner" i en spontant fungerande marknadsekonomi. I stället beskrivs staten och marknaden som ett slags siamesiska tvillingar. Just marknadsekonomin tillväxt både möjliggör och förutsätter en samtidig vidgning av det offentliga verksamhetsregistret, menar författaren.

Utgångspunkten för många av de krav och behov som drivit på den offentliga tillväxten är enligt detta resonemang en rad grundläggande stabilitetsproblem i marknadsekonomin. I ett samhälle med arbetsfördelning tvingas såväl den enskilde som företaget kämpa på två olika marknader. Både i rollen som konsument och i rollen som producent konfronteras man ideligen med strukturella och konjunkturbetingade störningar. Otrygghet och frustrationer på dessa båda marknader ger i sin tur upphov till politiska krav. Enligt den "residuala teori" om politiken som utvecklas i kapitlet är de offentliga åtgärderna mestadels "sistahandslösningar" på mänskliga, sociala och ekonomiska problem.

Dessa problem ökar med stigande levnadsstandard. Det är just i "välståndets rävsax", i det samhälle där den enskilde för sin bestående komfort har gjort sig beroende av en långtgående ekonomisk arbetsfördelning, som sårbarheten på starkt integrerade marknader blir särskilt påträngande och därmed alstrar alltför politiska krav.

I vilken utsträckning är det då konsumentkrav respektive pro-

ducentkrav som driver på den offentliga tillväxten? Enligt Tarschys går det inte att ensidigt härleda expansionen från den ena eller andra sidan. Tvärtom varierar styrkebalansen mellan konsumenter och producenter i olika branscher, situationer och konjunkturlägen. Den offentliga sektorns expansion är en sammansatt process där också föränderliga idéer, värderingar och verklighetsbilder speglar in.

Högre utbildning och politik

I Sverige, liksom i andra västeuropeiska länder, kom den högre utbildningen under efterkrigstiden att öka dramatiskt. Sektorn hade visserligen, i likhet med andra offentliga verksamheter, expanderat under nästan hela 1900-talet. Men utvecklingen kulminerade under 50- och 60-talen. Detta är väl belagt i analyser av studenttillströmning, tillväxt av antalet anställda samt resursutveckling.

Rolf Ohlsson har i en studie påvisat att studenttillströmningen i stort sett accelererat ända sedan 20-talet. Från en nivå med en årlig tillväxt på omkring 2 procent under 20- och 30-talen ökade, konstaterar han, tillväxten ”till 5 procent under 40-talet och början på 50-talet för att under slutet av 60-talet vara uppe på nivån 15 procent”.¹ Ohlsson noterar att bara ”var 70:e 20-åring vid 20-talets början skrevs in vid det svenska högskoleväsendet, medan detta gällde för var 4:e 20-åring i slutet av 1960-talet”.² En nedgång observeras från 70-talet, då antalet nyinskrivna började minska något. Men som helhet rör det sig om en dramatisk expansion.

Även i monetära termer var expansionen påtaglig. Om man korrigerar för inflation, fördubblades resurserna fem gånger under tiden 1945–1980, som Jan-Erik Lane och Bert Fredriksson visat i en studie. Ökningen ter sig, menar de, än mer anmärkningsvärd, om den jämförs med tillväxten av utbildningsdepartementets budget, statsbudgeten eller bruttonationalprodukten.³ Den framstår då inte bara som en automatisk tillväxt utan snarare som en speciell prioritering av den högre utbildningen.

Vilka är de grundläggande drivkrafterna bakom den högre utbildningens expansion? Med vilka politiska och administrativa me-

toder har den hanterats? Vilka effekter har expansionen fått på utbildning och forskning? Hur har producenter och konsumenters intressen påverkat utbyggnaden? Begreppen producenter och konsumenter skall tas i vid mening. ”*Producenter* används som samlingsbeteckning för alla de aktörer i samhället – både enskilda och företag som försöker skaffa sig en bärning genom ett utbud av varor eller tjänster. *Konsumenter* får på motsvarande sätt beteckna alla dem som har intresse av samma varor och tjänster från nyttjandesidan.”⁴

Ofta förklaras expansionen med utgångspunkt i konsumenters efterfrågan. Men konsumenter av högre utbildning är en heterogen kategori; de studerande kan uppenbarligen ses som utbildningens ”direkta konsumenter”. Men också föräldrar med ambitioner för sina barn, och arbetsmarknadens avnämare framstår som ett slags ”indirekta konsumenter”. Forskare med bakgrund i olika discipliner tenderar som väntat att besvara frågan om expansionens orsaker på skilda sätt.

Nationalekonomer anlägger ofta – uttryckt i denna terminologi – ett *indirekt konsumentperspektiv*, där avnämare på arbetsmarknaden spelar huvudrollen. Förändringar i närings- och arbetslivet antas leda till krav på mera kunskaper hos arbetskraften och sålunda motivera utbyggnad. Statsvetare anlägger inte sällan ett annat *konsumentperspektiv*, när de förklarar expansionen med att politiska beslutsfattare framför allt söker tillgodose medborgarnas – de studerandes och deras föräldrars – efterfrågan på högre utbildning. Under senare decennier har därutöver public choice-skolan antytt ett tredje, renodlat *producentperspektiv*; expansion skulle ha sektorsinterna orsaker och i grund bero på producenternas egna intressen av att maximera resurser och revir.

Hur träffande är egentligen dessa mycket olika förklaringar? Jag tvivlar på att expansionen låter sig förklaras på något av dessa kategoriska sätt. Men frågan kanske ändå kan belysas något genom en policy-historisk analys av hur styrningsmetoder utvecklats och hur den kraftiga expansionen hanterats politiskt och administrativt. Jag skall i det följande söka antyda hur expansionen inledningsvis motiverades och visa hur de svåra problem den ledde till behandlades. Ty expansionen kom efter hand att ställa den existerande utbildningsorganisationen på utomordentligt hårda prov.

I 50- och 60-talens utbildningspolitiska dokument, offentliga utredningar och regeringspropositioner ges utförliga beskrivningar av motiven för expansion.⁵ Högre utbildning var ett strategiskt instrument för att främja välfärdsstatens mål. Expanderad universitetsutbildning skulle kvalificera individer för arbetsuppgifter som ökar den ekonomiska tillväxten och alltså direkt bidra till välfärdsstatens materiella grund. Den väntades öka individernas valfrihet ("valfrihetens samhälle") och främja social utjämning. Genom att förse samhället med olika professioner och yrkesgrupper kunde välfärds mål nås och universiteten göra betydande reformpolitiska insatser.

Men den dramatiska expansionen aktualiserade frågan om intagningsspärrar. Ända fram till 1968 höll man dock fast vid principen att de filosofiska fakulteternas storlek skulle avgöras av de studerandes efterfrågan på högre utbildning. Ståndpunkten motiverades med allmänliberala, sociala och arbetsmarknadsinriktade argument. Spärrad utbildning var oförenlig med ett liberalt samhälles principer; förekommande spärrar skulle i stället byggas bort. Spärrar motverkade en önskvärd breddning av rekryteringen till högre studier. Så länge som de spärrade utbildningarna var otillräckligt utbyggda, utgjorde den fria sektorn även en rekryteringskälla för oförutsedda framtida behov.

För spärrade utbildningar gällde *principen* dimensionering efter det kalkylerade behovet av utbildad arbetskraft tex av läkare, tandläkare, civilingenjörer m m. I realiteten visade sig dock en sådan dimensionering alltför kostsam. I praktiken kom därför en annan princip att tillämpas; de resurser som "samhället" på politisk väg bedömde sig kunna ställa till förfogande blev avgörande för utbyggnadens storlek. Först i samband med 1968 års utbildningsutredning (U68) kom denna princip att accepteras som giltig för all högre utbildning.⁶

Den dramatiska omgestaltning av det högre utbildningsväsendet, som så småningom ägde rum, kunde inte ske störningsfritt. Liksom i många andra länder, där förändringar genomfördes långt mindre konsekvent, ledde den till att området politiserades.⁷ Det kom till uttryck både i en högre position för universitetsfrågorna på politikens dagordning och i en höjd konfliktnivå på området. Orsakerna härtill är naturligtvis komplexa, men ett nödvändigt villkor

var, synes det mig, den snabba expansionen. Av stor betydelse var emellertid också de planeringsformer som användes, dvs sättet på vilket beslutsfattarna hanterade den högre utbildningens expansion.

I det följande skall jag alltså diskutera de planerings- och styrningstekniker, som användes för att bemästra den snabba expansionen och dess följdproblem. Jag skall söka visa hur de efter hand ledde till att högskoleområdet politiserades genom internt och externt deltagande samt genom partipolitisering och diskutera några möjliga effekter av detta.

Centralisering

Sextiotalets universitets- och högskolepolitiska planeringsprocedur var strängt centraliserade i meningen att de viktiga planeringsbesluten fattades på högsta nivå. Ett uttryck för detta var att "övergripande beslut om mål, organisation och resursramar fattades centralt av regering och riksdag".⁸ Ett annat var den rad offentliga utredningar om den högre utbildningens storlek, lokalisering samt inre och yttre organisering, som tillsattes för att bemästra expansionen. De skulle hantera den besvärliga "spärrfrågan", dvs försvara rådande ordning med fritt tillträde till en sektor och arbetsmarknadsmotiverade spärrar till en annan. De anbefalldes ett nytt slags lärartjänster (universitetslektorat), studierådgivning, universitetsfilialer, rationaliseringar m m, allt för att undvika spärrar.

Ett tredje uttryck för centralisering var utbildningsdepartementets eget arbete. Det gällde särskilt budget- och lagstiftningsfrågor och var ett led i förberedelsen av regeringspropositioner eller genomförande av riksdagsbeslut. Det fjärde uttrycket för centralisering var den centrala myndighetens, universitetskanslersämbetets, roll. Den kom att förändras i mitten av 60-talet. Man skulle inte längre bara ha ansvar för att genomföra riksdagsbeslut utan även för den långsiktigt inriktade planeringen av högre utbildning. På detta sätt blev ämbetet ansvarigt för en rad kommittéer med uppgift att anpassa den högre utbildningens studieorganisation och undervisningsformer till de nya villkoren. Den mest uppmärksamma-

de av dem var den så kallade UKAS-gruppen, med uppgift att föreslå "fastare studiegångar av utbildningen vid de filosofiska fakulteterna".⁹ Det var ett sista försök att undvika totalspär.

Den strängt centraliserade beslutsgången motiverades med både allmänpolitiska skäl och effektivitetsskäl. Att besluten fattades i omedelbar närhet till den centrala politiska makten, ansågs gynna förverkligandet av de politiska avsikterna med utbildningen. Från effektivitetssynpunkt tycktes den centrala organisationen skapa de bästa förutsättningarna för rationalitet, därför att den erbjöd en central utgångspunkt från vilken hela systemet kunde bedömas och utvärderas.

Det centraliserade beslutsfattandet tycks ha fått två konsekvenser för planeringsinnehållet; en organisatorisk-administrativ inriktning och en inriktning på planering och förberedelser snarare än genomförande.

Centraliseringen innebar att planeringen gjordes ovanför själva den universitetsnivå där utbildning och forskning ägde rum. Det betydde att planeringen i hög grad utfördes av personer utan egentlig direkterfarenhet av verksamheten. De sökte undvika att närmare påverka utbildningens och forskningens innehåll, för vilket de inte kände sig kompetenta. I stället sökte de begränsa sig till att skapa nya organisatoriska villkor, anpassade till expansionen. Ett exempel erbjuder UKAS-programmet, som nöjde sig med det bestående utbudet av utbildning och bara sökte tvinga in det i en ny, fastare studieorganisation. En nackdel med denna strategi var emellertid att också denna organisatoriska planering fick effekter – om än indirekta och svårförutsebara – för utbildningens innehåll.

En annan effekt var att genomförandeproblemen försumrades. Den centraliserade planeringen av den högre utbildningen bidrog till att prioritera beslutsfattandets tidiga stadier; förberedelser, behovsanalyser och målinventering kom att gynnas på bekostnad av senare stadier, särskilt genomförande och återkoppling. Centraliseringen försvårade alltså kommunikationen mellan nivåerna; särskilt blev de högre nivåerna ofta okunniga om de verkliga effekterna på utbildningen och om läroanstalternas motstrategier.

Rullande planering

Man eftersträvade i och för sig en rullande planering. Det innebar att man på central nivå sökte undvika att i förväg fatta alltför detaljerade beslut. Planering var inte att se som ett antal konkreta beslut om hur universiteten i framtiden borde hantera uppdykande problem. Planering var snarare ett sätt att skapa beredskap hos organisationen att hantera problem på olika sätt, beroende på hur framtiden skulle komma att gestalta sig. Framför allt gällde det att vara beredd på olika utvecklingslinjer både på arbetsmarknaden och i de studerandes efterfrågan. Rullande planering skulle präglas av flexibilitet i administrativa procedurer, av alternativa planer och av en kontinuerlig förmåga till anpassning och självkontroll i det högre utbildningssystemet. Tanken var att skapa ett utbildningssystem med förmåga till spontan reformering "snarare som rutin än genom plötsliga och radikala reformer".¹⁰

Motivet för den rullande planeringen var, enligt de officiella dokumenten, att det politiska systemet ändå bara hade begränsad förmåga att planera sin omgivning. Eftersom staten bara hade "direkt och avgörande inflytande över produktion, investeringar och anställningar" på den offentliga sektorn, gällde det att anpassa planeringstekniken till den "begränsade möjligheten att göra säkra förutsägelser och etablera rigida planer".¹¹ Rullande planering tycktes vara ett möjligt instrument för detta syfte.

Expertinflytande

En effekt av denna teknik blev att högskolepolitiken kom att domineras av experter och tjänstemän snarare än av politiskt ansvariga folkvalda, tex riksdagsledamöter. Det framgår inte minst av sammansättningen av de planeringskommittéer som verkade under decenniet. Ett annat uttryck för expertdominansen är den stärkta ställning som universitetskanslersämbetet gavs under mitten av 60-talet. I enlighet med den rullande planeringens teknologi och ideologi fick man ökat planeringsansvar. Det politiska inflytandet skulle reduceras. Ämbetet skulle självt, på grundval av allmänna målsättningar, avgöra vilka uppgifter man skulle utföra. Riskerna med expertinflytande antogs kunna motverkas genom ökat samhälls-

inflytande dvs intressentrepresentation i verkens styrelser. Ett tredje uttryck för expertinflytandet kan slutligen observeras i den växande administrationen på universitets- och högskolenivån. Den kan betraktas som ett resultat av försöken att bygga in den eftersträlvade flexibiliteten, förmågan till självreformer i organisationen.

Expertinflytandet tycks efter hand ha lett till dominans för en tämligen rationalistisk planeringsideologi, som baserades på föreställningar om säker kunskap och systemtänkande.

Rationell och "vetenskaplig" planering av högre utbildning skulle i princip enligt detta synsätt baseras på säkra kunskaper om rådande förhållanden och framtida utvecklingstendenser på relevanta områden. Bara kvantitativt uttryckta omdömen uppfattades vara säker kunskap. Expertisens kunskapsinriktning kom därför att stödja val av handlingslinjer som grundades på kvantitativa analyser av nutida förhållanden och framtida utvecklingslinjer, snarare än på politiska värderingar och ställningstaganden. Det ledde till fixering vid prognoser av antalet studerande och lärare, diskussioner om utbildningsanstalternas fysiska planering samt kalkyler av verksamhetens kostnader och avkastning.

Därmed är inte sagt att dessa kvantitativa förslag om t ex studerandeantalets storlek och sektorsvisa fördelning samt utbildningsväsendets fysiska planering i allmänhet bestämdes av dessa kalkyler. De avgjordes snarare i kompromisspräglade och förhandlingslika utredningssammanhang mellan politiker och organiserade intressen. Ty experternas tekniker och metoder kunde knappast visa om föreslagna åtgärder var praktiskt politiskt genomförbara. Poängen är att de kom att avgöra frågeställningarna. Frågor gällande utbildningens innehåll, de berördas erfarenheter och upplevelser av meningen med studierna tonades ned; likaså de övergripande politiskt auktoriserade samhällsmålen.

När expertplanerarna ändå konfronterades med utbildningsinnehåll och målformuleringar tenderade de att tolka och omtolka eller reducera dem så att de kunde hanteras kvantitativt. Värdet av kvalitativa diskussioner som underlag för utbildningsplanering förkastades. De ansågs brista i "kommunicerbarhet och precision". Man föredrog att föra diskussion i termer av observerbara och mätbara beteendetermer såsom "kunskapsmässiga och intellektuella

färdigheter, känslomässiga inställningar, attityder samt praktiskt handlag av olika slag".¹²

Till följd av detta kvantifieringsideal kom efter hand rent företagsekonomiska effektivitetsindikatorer att få en allt starkare ställning; så stark att det till sist framstod som en målförskjutning. Detta fick till och med ett programmatiskt uttryck när effektivitet och rationalitet i mitten av 60-talet upphöjdes till rangen av övergripande mål för den högre utbildningspolitiken.¹³ Effektivitets- och produktivitetskriterier har emellertid utvecklats i samband med varuproduktion och under marknadsvillkor. Under sådana villkor fungerar marknaden korrigerande och minskar risken för att de leder till oplanerade sidoeffekter. Vid tillämpning på utbildningsområdet saknades emellertid i stort sett dessa marknadens korrigerande mekanismer, varför en rad sidoeffekter blev följden.

Överblick, kontroll och förändring av utbildningssystemet antogs komma att underlättas av ett systeminriktat betraktelsesätt. Utbildningsplaneringens uppgift var att förändra systemet i enlighet med fastlagda mål. Det antogs kunna göras genom systematisk manipulering av utbildningens olika komponenter.

När det gällde att avgränsa det relevanta systemet kan två tendenser iakttas. Den ena – och dominerande – gick ut på att betrakta all utbildning på en och samma åldersnivå som ett relevant system. Så kom all postgymnasial utbildning att ses som ett enda övergripande utbildningssystem. Det ansågs bestå av ett begränsat antal viktiga, av varandra ömsesidigt beroende, och påverkbara delar; det totala studentantalet, den sektorsvisa fördelningen av dem, anslagssystemet, studiestödssystemet, utbildningsanstalternas lokalisering, utbildningarnas studieorganisation, undervisningsformer, behörighets- och tillträdesregler samt undervisningens innehåll. Förändringar av utbildning antogs kunna åstadkommas genom gradvisa förändringar av dessa delar. Hela 60-talets utbildningspolitik präglades av försök att påverka systemet i de delar som vid olika tidpunkter syntes mest avgörande för måluppfyllelsen.

Redan innan man försökt integrera det eftergymnasiala utbildningssystemet hade det emellertid stått klart för utbildningsplanerarna att det underliggande skolsystemet spelade stor roll för den högre utbildningen. Så uppkom en tendens att se hela utbildnings-

väsendet som det relevanta systemet. Ett sådant synsätt låg bl a bakom 60-talets gymnasiereformer.

Ett särskilt problem med den systeminriktade planeringstekniken tycks ha varit svårigheter att förutsäga feedback-effekter. Manipulation av någon av systemets delar kunde visserligen ibland få avsedd effekt. Men det ledde ofta också till en rad icke avsedda effekter i andra delar av systemet. Man kunde tex inte veta hur förändringar av studiestöd eller lokalisering skulle påverka utbildningars storlek eller formerna för undervisning. Inte heller kunde man med denna metod förutsäga olika förslags effekter på de närmast berörda och därmed inte heller avgöra om de var praktiskt politiskt genomförbara.

1968 års utbildningsutredning kan på sätt och vis ses som ett försök till en alternativ strategi. Ty kommitténs uppgift – att utreda den eftergymnasiala utbildningens totala och sektorsvisa dimensionering, organisation och lokalisering – var att ta ett helhetsperspektiv och på en och samma gång omforma systemets olika delar i enlighet med en grundläggande strategi. Man föreslog en totalspärr till högskolan, motiverad med hänsyn till en ny princip, nämligen samhällets begränsade resurser. Man föreslog en enhetlig högskola, som i princip skulle samla all postgymnasial utbildning i en organisation. Frånsett att man i realiteten naturligtvis inte riktigt kunde ta itu med systemets *alla* delar, visade sig den speciella svårigheten med den mera samlade strategin bestå i att uppnå tillräcklig enighet. Förkärleken för ”stora” problemlösningar som berör många sektorer, ökar problemen med att legitimera lösningarna hos många aktörer med olika mål och verklighetsföreställningar.

Den högre utbildningens politisering

I det följande avses med politisering en höjd konfliktnivå. Denna ledde till slut till att den högre utbildningens frågor kom upp på den politiska dagordningen. Den kom att äga rum i tre olika, men av varandra beroende, processer.

Växande planeringsanspråk och tillämpade tekniker (centralisering, rullande planering och expertdominans) bidrog tillsammans med en rad för sektorn inte specifika omständigheter under 60-talets sista år till problem. Annonserade reformer utlöste stark

kritik från olika berörda grupper. Studenter och lärare reagerade med skilda politiska förtecken – radikala, liberala, konservativa – mot reformsträvanden, som ansågs gå kapitalismens ärenden, öka byråkratiseringen eller sänka utbildningskvaliteten.

Det är här lätt att urskilja ”kvalitetsallianser”¹⁴ mellan konsumenter och producenter; lärare och elever protesterade mot de rationaliseringsförslag, tex fasta studiegångar, som förordades av UKAS-kommittén. I sammanhanget kom öppet politiska värderingar att anföras kring högskolefrågorna. De berörda krav på deltagande i beslutsfattandet utlöste motkrav från andra, inte direkt berörda, grupper; även dessa önskade inflytande över den ekonomiskt och samhälleligt allt viktigare verksamheten. Politiseringen av det högre utbildningsområdet kan därför diskuteras med hjälp av tre begrepp, nämligen intern participation, extern participation och partipolisering.

Intern participation

Det blev efter hand allt svårare att från central nivå genomföra förändringar under motstånd från de närmast berörda, och det blev inte lättare, när även oppositionspartierna började delta i kritiken. Hur legitima reformsträvandena än syntes statsmakterna, borde reformernas genomförande underlättas av att de berörda uttryckte någon sorts samtycke. De starkt centraliserade, ibland t o m hemliga, planeringsformer som tex UKAS-planeringen representerade – Sveriges förenade studentkårer hade tillåtits ha en observatör mot löfte om tystnadsplikt – kunde inte ses som framgångsrika. Det motiverade försök med mera ”öppna” och ”demokratiska” planeringsformer.

Mot den bakgrunden – och en viss akut oro för studentrevolter – medgav regeringen på förslag av universitetskanslersämbetet försök med ett mera participatoriskt beslutsfattande på olika nivåer i organisationen.¹⁵ Alla i universitetsarbete engagerade, alltså även studenter, tillfälligt anställda lärare samt teknisk och administrativ personal skulle vara representerade på organisationens alla nivåer och alltså ersätta det traditionella professorsstyret.

Det motiverades på olika sätt. Att demokratisera universiteten ansågs likvärdigt med försök att införa företags- och förvaltnings-

demokrati. De nya samarbetsformerna antogs även ha gynnsamma effekter på utbildningens övergripande mål. De skulle bidra till studenternas förmåga att engagera sig i demokratiskt samarbete, eftersom de nu fick möjlighet att ta del i planering så långt som möjligt på samma villkor och med samma ansvar som andra. I grund borde participation leda till ett övervinnande av olika gruppers särintressen, när olika grupper möttes och diskuterade.¹⁶

Extern participation

Med extern participation avses deltagandet av andra grupper än högskoleväsendets omedelbart berörda i planeringen, dvs utanför traditionella parlamentariska procedurer. En viss men begränsad tendens att införa sådant inflytande från organisationerna över utbildningspolitiken hade tidigare aktualiserats. Det kan tex observeras vid omorganiseringen av universitetskanslersämbetet till statligt verk med lekmanrepresentation och vid insättandet av organisationsrepresentanter i vissa planeringskommittéer. Först genom U68 aktualiserades emellertid från offentligt håll intresse för en regelrätt extern participation vid universiteten. Vid olika fackhögskolor hade det, som utredningen påpekade, dock varit ett självklart inslag.

Som effekt av 1977 års högskolereform kom extern participation att formaliseras på alla organisationens beslutsnivåer. Motivet var, enligt propositionen, att främja ett önskvärt samarbete mellan å ena sidan interna universitets- och högskoleintressen och å andra sidan samhälls- och arbetslivet i allmänhet. Man framhöll att högre utbildning, liksom andra grenar av den offentliga verksamheten, måste tjäna alla medborgare. Den måste därför också stå under överinseende av valda politiskt ansvariga organ. ”Den högre utbildningen kan aldrig få vara en angelägenhet uteslutande eller ens i första hand för dem som är verksamma i den.”¹⁷

Externt inflytande sågs som ett nödvändigt villkor för att universiteten skulle kunna få den decentralisering, de önskade. Om de själva skulle medges frihet att fatta beslut om ”undervisningens innehåll och organisation, om fördelningen av resurser samt utbildningens arbetsformer”,¹⁸ måste deras avgörande beslutsorgan ha en sammansättning med dominans för allmänna samhällsin-

tressen. U68 hade föreslagit en mycket komplex beslutsorganisation; på nästan alla nivåer av organisationen representation åt både interna och externa allmänna samhällsintressen. Forskning och utbildning, dvs verksamheten själv, studerande och anställda, stora organiserade intressen samt företrädare för stat och kommun skulle alltså ges representation i flertalet beslutsorgan. Principen för sammansättningen var att ge externa intressen majoritet i organ med uppgift att planera och avväga resursanvändning mellan sektorer; interna intressen gavs i stället majoritet i mera förvaltande organ. Därför hade U68 föreslagit extern majoritet i läroanstalternas styrelser.

Förslaget kunde inte genomföras med de berördas samtycke. I remisser och andra kommentarer protesterade fakulteter och konsistorier liksom enskilda akademiska företrädare starkt mot den föreslagna ordningen. Den tycktes dem ibland inte bara innebära ökad styrning utan rentav en förskjutning av gränserna mellan politik och vetenskap. Allianser av lärare och studerande krävde en intern majoritet i högskolestyrelserna. Efter en av kompromisser präglad översyn av förslaget medgavs interna intressen majoritet i läroanstalternas styrelser. I stället skapades särskilda regionstyrelser – med majoritet för allmänna samhällsintressen – som skulle svara för avvägning och samordning mellan högskolorna i respektive region. Inte heller denna konstruktion, som uppfattades som onödig byråkratisering, vann akademiskt gillande; allra minst från de gamla universitetens sida. För närvarande synes regionstyrelserna vara på väg att avskaffas. Samtidigt har det gamla kravet på majoritet för allmänna samhällsintressen i läroanstalternas styrelser aktualiserats.

Partipolitisering

Under nästan hela 60-talet hade betydande enighet rått mellan partierna i högskolepolitiska frågor. Under detta decennium började emellertid riksdagen visa ökat intresse för området. Mot slutet av decenniet började även partierna profilera sig på området. De frågor som särskilt väckte deras intresse gällde bl a utbildningsspärrar, kompetensfrågor och studieorganisation. När U68 tillsattes var frågorna definitivt av intresse för partierna. Kommitténs

sammansättning hade följt 60-talets tradition med expertplanering. Generaldirektörerna för skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen, universitetskanslern samt statssekreteraren i utbildningsdepartementet utgjorde själva kommittén; denna omgavs av tre "referensgrupper" med företrädare för parlamentariker samt utbildnings- och arbetsmarknadsområdenas intressenter.

De borgerliga partierna reagerade kraftigt mot denna konstruktion, som syntes dem jämställa riksdagsmän med en grupp av intressenter, vilken som helst. De krävde därför varje år att kommittén skulle ombildas till en parlamentarisk utredning. Följaktligen kände de sig inte heller bundna av dess ställningstaganden. När en jämviktsriksdag blev resultatet av valet 1973, accepterade socialdemokraterna en parlamentarisk översyn av förslaget. Det skedde i U68-beredningen, en särskild departementsutredning.

Moderata samlingspartiet och folkpartiet kom efter hand alltmer att påverkas av studentorganisationernas ståndpunkter. Dessa partier hade hela tiden motsatt sig en begränsning av antalet studerande. En sådan blev emellertid resultatet av en kompromiss mellan centerpartiet och socialdemokratin i den företagna revisionen. När reformen på nytt aktualiserades ändrades villkoren. De borgerliga partierna fick riksdagsmajoritet år 1976 och både folkpartiet och moderata samlingspartiet hade bundit sig för fritt tillträde. Högskoleområdet blev en av de problematiska frågorna inför regeringsbildningen. Den kunde lösas först genom bevarande av en liten sektor med fritt tillträde, den så kallade "ventilen".¹⁹ Denna avskaffades emellertid genom riksdagsbeslut år 1979.

Slutsatser

Det är uppenbart att man i de gångna decenniernas högskolepolitik kan finna stöd för både "konsument-" och "producenttolkningar" av den högre utbildningens tillväxt. I hög grad ter sig expansionen som en politisk konsekvens av reformeringen av det underliggande skolväsendet. Har man sagt A och byggt ut grundskola och gymnasium, så måste man också säga B och bygga ut den högre utbildningen. Det ter sig politiskt naturligt att tillgodose den efterfrågan man väckt genom att bygga ut den obligatoriska och frivilliga skolan.

Därmed är emellertid inte sagt att processen slutgiltigt kan förklaras ur ett konsumentperspektiv, med utgångspunkt i de studerandes eller medborgarnas efterfrågan på högre utbildning. Ty man kan tänka sig att denna efterfrågan *producerats* till följd av politiska beslut, betingade av intressen hos sektorns direkta och indirekta producenter. Ett beslut att höja utbildningskrav för en viss arbetsuppgift kan tex väntas skapa en efterfrågan som annars inte spontant hade uppträtt.

Ett villkor för att universitetsfrågorna på allvar kunde närma sig den politiska dagordningens centrum var, synes det mig, impulser från olika håll. Högre utbildning och forskning hade, i ett klart uttryckt avnämarperspektiv, setts inte bara som ett naturligt uttryck för en progressiv välfärdspolitik. Den ansågs även komma att betjäna en sådan politik. Ty om reformer på undervisningens, sjukvårdens, socialvårdens och den statliga förvaltningens områden skulle kunna genomföras, måste det finnas riklig tillgång på välutbildad arbetskraft för att verkställa dem. Mot den bakgrunden var samhällets kostnader för högre utbildning närmast att betrakta som långsiktigt lönsamma investeringar för tryggt ekonomiskt och socialt välbefinnande. Högre utbildning skulle spontant gagna tillväxt, frihet och välbefinnande. Dessa värden skulle förverkligas i samma takt som utbyggnaden.

Utgångsläget före den stora expansionen hade kännetecknats av att den högre utbildningen starkt dominerades av sina lokala "producenter", dvs professorer och andra akademiska lärare. Det är inte möjligt att betrakta dem som expansionens primära drivkrafter. I inledningsskedet uttryckte såväl olika universitetsorgan som akademikernas fackliga organisation (SACO) närmast oro inför en expansion. Å andra sidan var den sk "automatiken", som proportionerade resurstillväxt och ett ökande antal studerande, mycket uppskattad, dvs så länge studerandantalet steg.²⁰ SACO utvecklade efter hand en "villkorligt" positiv inställning till expansionen, kanske betingad av förhoppningen att organisationens styrka skulle växa i takt med ett växande antal akademiker.

När systemet växte och blev alltmer svåröverskådligt började ett behov växa fram att även ge "konsumenterna" en starkare ställning lokalt: dels de direkta konsumenterna, studenterna, som i slutet av 60-talet protesterade mot att systemet inte var lyhört för de-

ras krav; dels de indirekta konsumenterna, framför allt näringslivet och andra organiserade särintressen, som i namn av allmänintresse, fick representation i den högre utbildningens beslutsorganisation. När de centrala politiska och administrativa beslutsfattarna därutöver alltmer konfronterades med utbildningsexpansionens problem och kostnaderna började te sig betungande, drog de slutsatsen att utbildning och forskning bara kunde göras nyttig och lönsam genom central politisk styrning och planering.²¹ Mot den bakgrunden kom de intensifierade försöken att styra utbildning och forskning alltmer att "sektoriseras", dvs att nära knytas till myndigheters, offentliga verksamheters och olika intressenters problem. Expansionstrycket ledde alltså till ett centralt upplevt ökat planeringsbehov, inte minst betingat av finansierarnas kontrollbehov.

Sätten att hantera expansionen kan, tycks det mig, i någon mån förstås i termer som påminner om public choice-teorin. Ty planeringen kan i viss mening sägas präglas av "indirekta producenters", dvs myndigheters, egenintressen; låt vara att dessa intressen inte, som renodlade public choice-teoretiker antar, så mycket synes ha gått ut på att maximera resurser och revir som att genom planering vinna kontroll över utvecklingen.

Det är en mycket komplex beslutsorganisation som gångna decenniers politik lämnat i arv åt den högre utbildningen. Den innehåller många aktörer med delvis mycket olika intressen; planeringsteknisk expertis, förvaltningstjänstemän, professionella forskare och lärare, politiker, studerande, representanter för de stora organiserade intressena. Därutöver har under senare år också skett en kraftig mobilisering av territoriella intressen inom högskolepolitiken. Kommuner, länsstyrelser m m har engagerat sig hårt och i riksdagen är ideologiska skiljelinjer i många högskolefrågor ganska svagt markerade jämfört med intressekampen mellan regioner.²² Den ger väl oftast uttryck åt ett slags indirekta konsumentintressen, t ex näringslivets behov av utbildad arbetskraft eller offentliga instansers önskan om livskraftig ekonomi och god skattekraft. Men ibland är det nog också producentintressen som formuleras av kommuner och landsting. Jag skall avsluta med några kommentarer om betydelsen av det komplexa kraftfält, som nu påverkar den högre utbildningen.

Den officiella tanken är att den allsidiga representationen i hög-

skoleorganisationen förbättrar rationaliteten och legitimiteten i beslutsfattandet. Den starka ställningen för allmänna intressen gör att samhällsintresset verkligen kommer att beaktas på de lokala nivåer, där man utbildar och forskar. Följaktligen kommer, menar man, helt unika möjligheter att decentralisera beslutsmyndighet till den lokala organisationen att föreligga.

En annan tolkning går ut på att de nya maktförhållandena på högskoleområdet snarare leder till dramatiska och destruktiva spänningar. De professionella, byråkratiska och participatoriska beslutssystemen fungerar i enlighet med olika normer och kommer därför att störa och motverka varandra.²³ Kanske kommer universitetets professionella organisation och etik nu definitivt att undergrävas. "Den vetenskapliga eminensen" kan vara på väg att slås ut av "intresserepresentationen"; forskningens och utbildningens inriktning riskerar alltmer att styras av byråkratiskt och politiskt definierade behov, dvs av vad som brukar kallas "samhälleliga behov".²⁴ Vad den högre utbildningen behöver för att verksamheten skall kunna upprätthållas är i detta perspektiv inte mera extern styrning utan mera *professionell* autonomi och självkänsla.

För egen del tvivlar jag på att makten över högskoleområdet så definitivt är på väg att "erövrats" av organiserade intressen. Å ena sidan kan man visserligen – kanske mot bakgrund av upplevda problem med central styrning – iaktta försök från statsmakterna att främja allmänintresset genom att ge olika konsumentgrupper ökat inflytande över den högre utbildningen. Å andra sidan är de akademiska lärarnas, de direkta producenternas, inflytande, särskilt på själva genomförandenivån, så starkt, att det är svårt att se hur detaljbeslut skulle erövrats av utomstående organiserade intressen. Men man kan för den skull inte utesluta att det breda deltagandet av aktörer med olika intressen kan skapa problem. Att de beslutande företrädar olika intressen kan i sig väntas gynna formulering just av särintressen och höja temperaturen i beslutsfattandet. Om ingen konsensus föreligger och samhällets politiska konflikter direkt byggs in i universitetsorganisationen, kan styrningsproblemen efter hand bli avsevärda. I så fall kan man inte utesluta en ny centralisering, dvs en återföring av makten till de centrala statliga institutionerna.

Noter

- ¹ Ohlsson, R, *Högre utbildning och demografisk förändring*. Skrifter utgivna av Ekonomisk-historiska föreningen, Vol XLVII, Lund 1986.
- ² Ohlsson, R, a. a. 1986.
- ³ Lane, J-E, & Fredriksson, B, *Higher Education and Public Administration*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm 1983.
- ⁴ Jfr Tarschys och Häggs inledning till denna bok.
- ⁵ För en analys se Lindensjö, B, *Högskolereformen, en studie i offentlig reformstrategi*. Stockholm Studies in Politics, 20, Stockholms Universitet 1981 kap 2.
- ⁶ Lindensjö, B, a. a. kap 2.
- ⁷ Premfors, R, Styrformer i högskolan, *Forskning om utbildning* 4 1986.
- ⁸ Dahllöf, U, *Svensk utbildningsplanering under 25 år*, Lund.
- ⁹ "Utbildningslinjer vid filosofisk fakultet", *Universitetskanslersämbetets skriftserie* nr 5 1968 s 48.
- ¹⁰ OECD, *Educational policy and planning: Sweden*, Paris 1967.
- ¹¹ OECD, a. a.
- ¹² *Universitetspedagogiska utredningen*, Universitetskanslersämbetets skriftserie, nr 10 1975.
- ¹³ OECD, *Educational policy and planning: Sweden*, Paris 1967.
- ¹⁴ Jfr Tarschys och Hägg a. a.
- ¹⁵ Ruin, O, *Studentmakt och statsmakt*, Stockholm 1979.
- ¹⁶ "Nya samarbetsformer på universitetsområdet", *UKÄ-aktuellt* nr 10 1971.
- ¹⁷ Reg. prop. 1975:9 *Reformering av den högre utbildningen*.
- ¹⁸ Reg. prop. a. a.
- ¹⁹ Premfors, R, *Regeringsskiftet och högskolepolitiken*. University of Stockholm, Group for the Study of Higher Education and Research Policy. Report no. 2.
- ²⁰ Dahllöf, Urban, "Nyckelproblem i den svenska pedagogikens forskningsutveckling", *Forskning om Utbildning* 1 1987.
- ²¹ Wittrock, B, "Det forskningsinriktade universitetet", *Forskning om Utbildning* 4 1983.
- ²² Premfors, R, "Analysis in Politics: the regionalization of Swedish higher education", *Comparative Education Review* 1 1984.
- ²³ Husén, T, *Universiteten och forskningen*, 1986.
- ²⁴ Nybom, T, "Universiteten och samhällsforskningen, systemfel eller akut resursbrist", *Forskning om Utbildning* 4 1986.

Arbetsmiljöpolitik: konflikt eller harmoni?

Hur skall förekomsten av eventuella producentintressen respektive konsumentintressen inom arbetsmiljöpolitiken förstås? I fråga om en del annan offentlig verksamhet torde inte detta spörsmål vara av samma relevans som inom arbetsmiljöområdet. När det handlar om traditionella varor och tjänster är situationen kanske mer entydig. Åtminstone teoretiskt går ofta att utpeka den grupp som genom "utbud av varor och tjänster söker skaffa sig en bärning". Den offentliga sektorn och dess personal ikläder sig här den traditionella rollen av producent. Medborgarna utgör konsumenter. Det finns här ingen principiell skillnad mellan att producera för en marknad och att producera för offentlig konsumtion.

Jag skulle vilja hävda att förhållandena är något mer komplicerade i fallet arbetsmiljö. Medan vi i det ovanstående har att göra med klassiska varor och tjänster, vilka kan fördelas på en marknad eller via politiska beslut, har vi här att göra med en något annorlunda fråga. Arbetsmiljöfrågan handlar ju om *hur* produktionen av varor och tjänster skall försiggå, med vilken arbetsorganisation så skall ske, vilka material som skall användas, vilka relationer som skall råda på en arbetsplats.

I den mån vi ser producenten som den aktör som skapar nyttigheten, medan konsumenten är den aktör som tillgodogör sig samma nyttighet, leder ovanstående förhållanden till problem. Ty en god arbetsmiljö – åtminstone vad gäller dess mer avancerade aspekter – är inget som produceras av en viss grupp och åtnjuts av en annan. Tvärtom deltar de anställda aktivt i produktionen i och med att de iakttar vissa regler för sitt arbete, deltar i skapandet av

en viss stämning på arbetsplatsen m m. Löntagarna drar fördel av en god arbetsmiljö. Men samtidigt deltar de i produktionen av den.

Samma typ av dilemma möter oss om vi betraktar den andra partens, arbetsgivarens, roll. I viktiga hänseenden kan även arbetsgivarsidan ses som en god arbetsmiljös producenter. Det är arbetsgivarna som genom sin produktionsplanering, val av råmaterial m m skapar viktiga grundvalar för en god och hälsosam miljö. Men samtidigt möter man inte sällan argumentationen att arbetsgivarsidan drar stor nytta av denna, att de samtidigt – för att använda den begreppsapparat som ligger till grund för denna bok – är ”konsumenter” av en god miljö. Arbetsgivarna har, om inte ett direkt intresse av en sådan, så åtminstone ett indirekt. Man har nytta av en god miljöns effekter i form av minskad personalomsättning, ökad trivsel och därmed produktivitet, minskad sjukfrånvaro m m. Arbetarskydd kan löna sig – inte bara för arbetarna.

Men även om arbetarskydd inte skulle löna sig, kan man argumentera för att löntagare och arbetsgivare står inför likartade avvägningar. För arbetsgivarsidan finns då – självfallet – avvägningen mellan en trivsam och hälsosam miljö och konkurrenskraft och vinster. För arbetstagersidan finns avvägningen mellan trivsel på arbetsplatsen och kraven på en viss lönenivå och – i extremfallet – avvägningen mellan hälsa och sysselsättning.

Denna oklarhet i rollfördelningen inom arbetsmiljöpolitiken är sålunda, på ett analytiskt plan, svår att handskas med. Att utifrån teoretiska grunder på ett relativt okontroversiellt sätt slå fast hur partsförhållandet gestaltar sig, hur eventuella konflikter respektive gemensamma intressen bör se ut, är ingen lätt uppgift. Men det som skapar problem på ett teoretiskt plan ger också frågan sin spänning på det empiriska. Just för att rollfördelningen är svår att få grepp om utifrån enkla, teoretiska antaganden blir frågan desto intressantare att studera empiriskt.

I detta kapitel skall en sådan empirisk studie genomföras utifrån två frågeställningar:

- 1) Vilka *uppfattningar* om intresseförhållandena inom arbetsmiljöområdet omfattades av de politiska aktörerna i samband med 70-talets reformer av arbetarskyddslagen? Arbetsmiljölagen (sedermera arbetarskyddslagen) skall reglera ett mycket brett spektrum av

miljörisker inom en lång rad branscher och företag. De politiska aktörerna ställs här inför just det dilemma jag formulerat härövan – att på ett generellt plan formulera hur relationerna mellan parterna ser ut. Vi skall se hur olika svar på denna fråga kan förklara olika ställningstaganden rörande hur arbetsmiljöreformen skulle utformas.

2) Hur ser intresseförhållandena *faktiskt* ut inom arbetsmiljöområdet?

Jag skall studera ett fall av konkret beslutsfattande inom arbetsmiljöområdet för att se hur partsförhållandena gestaltar sig i samband med ett enskilt beslut. Detta skall ske genom en beskrivning av debatten och agerandet kring Arbetarskyddsstyrelsens beslut 1976 att förbjuda viss användning av asbest. Hur förhöll sig arbetsgivarnas respektive arbetstagarnas ståndpunkter och argument till varandra under denna debatt?

Det skulle ligga nära till hands att se studiet av asbestbeslutet som en prövning av de verklighetsbeskrivningar som olika aktörer framför i den allmänna arbetsmiljödebatten; att, om man så vill, se denna del av undersökningen som en utvärdering av de idémässiga grunder på vilka arbetsmiljölagen vilar. Jag vill dock redan här i inledningen varna för att dra några mer långtgående slutsatser i denna riktning som en följd av denna undersökning. Ett besvarande av en sådan fråga skulle kräva en långt mer ambitiös forskning än vad som kan presenteras i detta sammanhang. Frågan om asbestfallets representantivitet kan nämligen resas – som i alla undersökningar där man jämför utsagor om verkligheten med endast ett fall. Och för att nå en tillförlitlig utvärdering skulle fler fall än ett behöva studeras.

Men därmed inte sagt att en jämförelse med asbestbeslutet är utan vetenskapligt värde. Sannolikt leder ett studium av asbestdebatten till att konfliktnivån inom arbetsmiljöområdet överskattas. Asbestfrågan innehöll nämligen åtskillig dramatik. Efter ett "larm" om cancerrisker stod frågan högt på tidningarnas löpsedlar under den aktuella perioden, och opinionstrycket var hårt – faktorer som tenderar att skapa konflikter snarare än mildra dem. Samtidigt torde vi – eftersom avvägningarna här lyfts fram på ett tyd-

ligare sätt än annars, när debatten är mer intern – kunna dra intressanta slutsatser om en viktig del av frågeställningarna härövan, nämligen konflikternas utseende, hur olika intressen grupperar sig och med vilka argument.

Konfliktnivån överskattas sålunda troligen. Men samtidigt kan vi få en intressant inblick i eventuella andra konflikters *art*. Vilka värden är det som ställs mot varandra? Och i vilken grad återspeglar arbetsgivar- respektive arbetstagarrollerna skilda avvägningar rörande dessa värden? Vad gäller dessa frågor har jag svårare att se något uppenbart atypiskt i asbestfallet.

Konflikt eller harmoni?

Utsagor

En rimlig utgångspunkt för att beskriva den process och den argumentation som ledde fram till de stora arbetsmiljöreformerna under 70-talet är LO-skriften *Fackföreningsrörelsen och företagsdemokratin*, framlagd inför LO-kongressen 1961. Här togs ett tidigt steg i den interna utveckling inom LO som mot slutet av sextiotalet skulle leda fram till krav på en helt ny arbetsmiljölag.

I *Fackföreningsrörelsen och företagsdemokratin* slogs det fast att ett ökat intresse för arbetsmiljöproblemen var av nöden. Den tekniska utvecklingen – som ju vid samma kongress bejakades i rapporten *Samordnad näringspolitik* var på väg att skapa nya problem: specialisering, automatisering, den rörligare arbetsmarknaden och andra faktorer gjorde det nödvändigt för fackföreningsrörelsen att skärpa sina målsättningar.

Men kunde en sådan mera offensiv politik utformas i samverkan med och med stöd från arbetsgivarparten? Betänkandet andades optimism på den punkten. I den mån motstånd fanns från arbetsgivarhåll berodde detta på otidsenliga uppfattningar, som kunde korrigeras: en god arbetsmiljö kunde mycket väl "vara företagsekonomiskt berättigad".¹ Problemet var att många företagsledare inte insåg detta sammanhang, att "Arbetsarskydd lönar sig!", som det hette i en paroll vid en av 50-talets skyddskampanjer.

Det var sålunda i huvudsak en harmonisyn som präglade LO under det tidiga 60-talet – någon *avgörande* konflikt mellan hälsa

och lönsamhet fanns inte. Och mot denna bakgrund var det val av strategi som följde kongressen logiskt: det var bland annat genom förhandlingar med arbetsgivarna som sådant som företagshälsovård skulle förbättras. Genom att tidigare överenskommelser om arbetarskyddets uppläggning revideras och genom krav till de politiska instanserna om ökade ekonomiska satsningar skulle skyddsverksamheten bli slagkraftigare. Och den snabbhet med vilken SAF svarade positivt på förhandlingsinbjudan torde ha ingjutit ytterligare optimism. Knappt hade man sänt iväg inbjudan en decemberdag 1963 förrän förhandlingarna kunde sätta igång. Överläggningar, vilka skulle resultera i det som kommit att kallas för 1967 års överenskommelse om företagshälsovård.

Ser vi till överenskommelsen, styrks – åtminstone vid första anblicken – intrycket att arbetsmiljöområdet inte är någon sektor som präglas av intressemotsättningar; vare sig mellan konsument- och producentroller eller i någon annan dimension. I ett inledningsavsnitt utvecklades temat "Arbetarskydd lönar sig!" vidare utöver de formuleringar vi kunnat finna i *Fackföreningsrörelsen och företagsdemokratin*: "Parternas intressen sammanfaller i allt väsentligt vad gäller företagshälsovårdens syften. Dess strävan att anpassa människa, arbetsuppgift och arbetsmiljö till varandra bidrar till ökad arbetstillfredsställelse, hälsa och arbeteffektivitet och en ökad grad av trygghet för arbetstagarna. Härav följer minskad personalomsättning, reducerad olycksfalls- och sjukfrånvaro samt ökad produktivitet."² Och när LO-organet *Fackföreningsrörelsen* recenserade överenskommelsen återkom man till samma syn: "Med det starka intresse ... som finns på centralt arbetsgivarhåll, har man anledning att räkna med att de fackliga önskemålen skall möta ett positivt gensvar ute i företagen."³ Det faktum, att förhandlingarna trots allt på sina punkter präglats av konflikter,⁴ ändrade tydligen inte LO-ledningens vilja att slå fast harmonisynen som den officiella analysen.

Men det fanns också de inom fackföreningsrörelsen som hade en annan syn på förekomsten av konflikter. Till 1966 års LO-kongress motionerade några Metallavdelningar med kravet att det nu var dags att överge förhandlingslinjen, att kräva en omarbetning av lagen så att denna möjliggjorde starkare "påtryckningsmedel" för facket. Ty "krassa ekonomiska bedömningar ligger ofta till grund

för arbetsgivarens ställningstaganden ...".⁵ Landssekreterariatet svarade att förhandlingsvägen måste prövas först, innan krav på lagstiftning kunde resas. Och överläggningarna inför den ovan nämnda överenskommelsen pågick då som bäst.

Mot bakgrund av den harmonisyn som präglar LO-ledningens uttalanden skulle man kunna förvänta sig att den dag då man ansåg att förhandlingar inte längre var en framkomlig väg åtminstone låg långt fram i tiden. Men redan mot slutet av 60-talet kom LO att driva krav om en allmän översyn av arbetarskyddslagen just i syfte att bl a stärka skyddsombudens handlingsmöjligheter.

Jag har i annat sammanhang⁶ hävdad att denna omsvängning från förhandlingslinjen till krav på skärpt lagstiftning har nära samband med ett förändrat synsätt inom LO rörande intresseförhållandena inom arbetsmiljöområdet. Harmonisynen började ifrågasättas; analysen av arbetsmiljö som en fråga där skilda intressen stod mot varandra blev mer markant.

Vi har sett hur man från LO:s sida gav uttryck för förhoppningar att den positiva anda som fanns på central nivå hos arbetsgivar-sidan också omfattades av de lokala företagsledningarna. I en intern promemoria, skriven drygt ett år efter det att partsöverenskommelsen trätt i kraft, var tongångarna mer pessimistiska på denna punkt. LO-läkaren Erik Bolinder oroade sig för att det lokala samrådsförfarande mellan parterna, som överenskommelsen bl a handlade om, inte skulle leda någon vart. Och bakgrunden var de konflikter han upplevde faktiskt förekom ute på arbetsplatserna. Arbetsgivarna ställde nämligen vinst mot miljö. Och de företags-ekonomiska faktorerna fick "... en sådan tyngd, att arbetarskyddssynpunkterna undanskymas". Därför var frågan nu hur de anställda skulle kunna "lägga kraft bakom orden", och resonemanget avslutades med en fråga om i vilka former LO skulle kunna "driva fram ett mer tvingande engagemang från arbetsgivarna".⁷

Det tycks sålunda som om man från LO:s sida vad gällde intresseförhållandena inom arbetsmiljöområdet stod för följande syn: På central eller generell nivå var parterna i huvudsak överens. Arbetsgivarna präglades av synen att ett gott arbetarskydd var en viktig faktor för effektivitet och produktivitet. Problemen fanns i stället på lokal nivå, i de konkreta fallen. Här stötte fackliga krav på åtgärder på motstånd – arbetsgivarna prioriterade här produktions-

teknik och ekonomi *framför* arbetarskydd.

Bilden av intresserelationerna är alltså sammansatt. I olika sammanhang, längs skilda dimensioner, förekommer såväl samsyn som konflikt. På olika nivåer, och när frågorna har skilda konkretionsgrader, blir konflikter mer eller mindre framträdande. En tredje möjlig tolkning (något mer utvecklat resonemang finns tyvärr inte i det material vi hittills studerat) är att göra en åtskillnad mellan lång respektive kort sikt. En god arbetsmiljö kan enligt detta resonemang höja produktiviteten. Och på längre sikt är den mest produktiva teknik som är möjlig, enligt traditionellt marknadsekonomiskt tänkande också den mest lönsamma.

På kortare sikt behöver det emellertid inte förhålla sig så. Förhållandet är kanske tydligast i det fall det inte räcker med "tilläggsinvesteringar" (skyddsräcken mm) för att förbättra miljön, där miljöförbättringen ligger i att förändra hela produktionssystem. Ty även äldre, mindre arbetarvänlig, teknik har sin avskrivningstid, och under en period kan det mycket väl vara lönsamt att hålla fast vid denna teknik, att vänta med stora nyinvesteringar tills den rådande teknikens ekonomiska livslängd runnit ut. Det gäller här för en ekonomiskt medveten företagsledning att väga produktivetsförbättringar mot den kapitalförstörelse som en avveckling i förtid av rådande maskiner kan medföra. Och återigen: det är inte säkert att en sådan kalkyl alltid utfaller till arbetsmiljöns fördel. Och om tekniken befinner sig i snabb utveckling kan man mycket väl tänka sig att flertalet företag permanent upplever denna konflikt. Konflikten mellan de arbetsmiljöförbättringar som är potentiellt möjliga – tekniken är tillgänglig – och de investeringar som faktiskt (och kanske nyligen) gjorts kan vara nog så djup.

Ser vi till riksdagspartierna, och den argumentation de framförde i samband med parlamentets arbetsmiljödebatter inför reformerna, finner vi att det är just denna senare bild som tonar fram – åtminstone vad gäller fyra av de fem riksdagspartierna.

Vad gäller socialdemokraterna påpekade sålunda Olof Palme i ett tal inför näringslivsrepresentanter att en god arbetsmiljö skulle visa sig vara en konkurrensfördel för svensk industri. En god arbetsmiljö var förutsättningen för att verkstadsindustrin skulle kunna rekrytera och behålla arbetskraft i en tid när kraven på arbetets innehåll – framför allt bland ungdom – stegrades. Samtidigt kunde

SAP i en programskrift framhålla vikten av att "skyddsombuden ges (befogenheter) att hävda arbetarskyddssynpunkter gentemot företagsledningens produktionstekniska och ekonomiska bedömningar".⁸ Motsättningen mellan uttalandena löses upp om vi till dem lägger socialdemokratiska uttalanden i riksdagen om att lönsamhet inte "omedelbart" följer av arbetsmiljösatsningar.⁹

Än tydligare är argumentationen hos de borgerliga partierna. En återkommande argumentation hos dessa var att ovanstående typ av intresse motsättningar skulle lösas upp genom att staten erbjöd subventioner för arbetsmiljöinvesteringar, att man genom statliga bidrag eller andra stimulanser kunde överbrygga de kortsiktiga konflikterna och mildra de kortsiktiga kostnaderna.

För på längre sikt fanns inga motsättningar, det var de tre partierna ense om. Ett citat från folkpartiets partimotion kan tjäna som ett mycket tydligt exempel på denna argumentation: "I samband med allt mer stegrade krav på effektivitet och lönsamhet i produktionen har insikten ökat om att investeringar för en arbetsmiljö har stor samhällsekonomisk och företagsekonomisk betydelse bl a genom att de minskar vårdkostnaderna, ökar trivseln i arbetet och minskar risken för vilda strejker ... Den materiella standardökningen och den icke-materiella kan därför förenas i en gemensam målsättning."¹⁰

Samtidigt innebar arbetsmiljöinvesteringar kostnader. Folkpartiet hade här gjort en kalkyl, som visade att åtgärder enbart mot buller och föroreningar i tillverkningsindustrin slutade på 20 miljarder kronor. Moderaterna plussade på till minst 30 miljarder, och i riksdagen oroade de sig för arbetslöshet och nedläggningar som följd av alltför avancerade arbetsmiljökrav. Men det var inte alla företag som skulle drabbas: som folkpartiet påpekade klarade nog den expansiva delen av företagsamheten de nya kraven, det var övriga delar, de som hade gjort stora investeringar i föråldrad teknik, som upplevde konflikterna. Och centern höll med: det var i de äldre industrierna som problemen fanns. Det var här ekonomiska stimulanser kunde ha sin verkan.

Det fanns alltså en samsyn mellan de fyra icke-kommunistiska partierna om intresserelationerna inom arbetsmiljöområdet. Verklighetsbilden var sammansatt: det fanns inslag av såväl harmoni som konflikt, beroende på om vilket sammanhang, vilka företag,

man talade. Det är knappast förvånande att vänsterpartiet kommunisterna intog en annan ståndpunkt. För dem var konflikten djup, ständig och oöverbryggbar. Med det lönsamhetsbegrepp, som är förhärskande i den kapitalistiska ekonomin, kan aldrig arbetarnas intresse av en god och hälsosam miljö förenas: "Arbetsköparnas krav på allt större vinster kan inte förenas med lönearbetarnas krav på en mänsklig miljö."¹¹ Idéer om partssamarbete utifrån något slags jämställda positioner förkastades omedelbart med att man därmed gjorde arbetarnas hälsa "förhandlingsbar".

Att dessa skillnader i syn påverkade även vilka ståndpunkter som framfördes är uppenbart. Exakt hur begreppet "offentlig expansion" skall förstås i arbetsmiljöfallet är inte helt självklart. Vi har här att göra med en politik som i Ted Lowis efterföljd kan kallas för "regulative",¹² det man beslutar om är regler för enskildas uppträdande, inte fördelning eller omfördelning av konkreta nyttigheter, som kan mätas i budgettermer och i procent av BNP. Men om vi antar att "expansion" skall mätas som grad av förändringar av de förhållanden som skulle råda, om det offentliga valde att lämna ett område helt oreglerat, kan vi dra följande slutsats. Ju starkare man trycker på konfliktperspektivet, desto mer omfattande blir kraven på expansion. Medan de fyra majoritetspartierna stod för en linje att makten skulle delas lika mellan parterna ville vpk slita tvisten mellan vinst och hälsa genom att ge löntagarsidan majoritetspositioner.

Handling

Den eventuella kopplingen mellan "intressemotsättningar" och "expansion" (definierat som ovan) kan studeras på flera sätt. Vad jag hittills gjort är att se hur de politiska aktörernas *uppfattningar* om motsättningar påverkat de ståndpunkter som bl a partierna framförde. Politik ses som ett utfall av aktörernas sakövertygelser, och eventuella motsättningar (mellan konsumenter och producenter eller av annat slag) kommer in som argument för vissa val. Det gäller att anpassa reformernas innehåll till de motsättningar man anser förekommer.

En annan utgångspunkt är att se politiken såsom grundad inte i första hand i självständiga sakövertygelser utan i det *faktiska* spelet och styrkerelationerna mellan olika intressegrupper. Partier är fö-

remål för påtryckningar, de kanske identifierar sig mer med vissa intressegrupper än andra. Enligt detta perspektiv söks de kraftcentrum som bestämmer politikens innehåll i första hand utanför riksdagen. Och det är denna utgångspunkt som är dominerande inom tex public choice-forskningen.

Det går att se händelserna i samband med arbetsmiljöreformen även ur detta perspektiv. Som framgått ansåg samtliga partier att det fanns intressemotsättningar, åtminstone på något plan, i arbetsmiljöfrågan. Ser vi till den opinion i form av remissyttranden m m som partierna hade att möta, stöds också den bilden. Visst var arbetsmarknadens parter på många punkter överens. Men det fanns också konflikter i viktiga principfrågor. I en av de centralaste – maktförhållandena på lokal nivå – fanns således skillnader. Arbetsgivarsidan ville hålla fast vid lagformuleringar om att arbetet skulle ske "under arbetsgivarens ledning". Från fackligt håll motsatte man sig detta, löntagarorganisationerna ville gå vidare. Vad gällde vilka krav som skulle ställas på miljön efterlyste arbetsgivarsidan inslag av "kostnads/nyttanalys" i verksamheten, och man ville hålla fast vid formuleringar om "skälighetsanalys". Från löntagarhåll ville man snarast skärpa de formuleringar som handlade om vilka krav som skulle ställas på arbetsmiljön.

I handling mötte arbetsgivarståndpunkterna föga gensvar från politikerna. I den mån man ändrade i det utredningsförslag som lagts (och som innehöll ett fåtal reservationer, eftersom partsmotsättningarna kom tydligare fram i remissvaren) var det i den riktning löntagarorganisationerna krävt. Och i debatten möter vi ständiga hänvisningar från samtliga partier utom moderaterna till behovet av att ta hänsyn till löntagarorganisationernas krav. Socialdemokraterna återkom sålunda ofta till formuleringar att hela reformarbetet innebar att "samhället ... ställer sig bakom löntagarorganisationernas krav".¹³ Folkpartiet angrep den socialdemokratiska regeringen för att inte med tillräcklig "frenesi" ha "hakat på fackföreningsrörelsernas krav".¹⁴ Centern tryckte hårt på närheten mellan partiet och facket i arbetsmiljöpolitiken. Och kommunisterna påpekade att partiet var förankrat i den radikalare del av fackföreningsrörelsen som regeringen bekämpade.

Men hur skall de båda förklaringarna till "expansionen" relateras till varandra? Var politikerna primärt *en del* av intressekampen,

eller stod de höjda över den i meningen att det var självständiga övertygelser *om* intresserelationer som styrde? Jag har i annat sammanhang¹⁵ argumenterat för att förklaringen skall sökas i en kombination av dessa båda synsätt. Partierna (åtminstone folkpartiet, centern och socialdemokraterna) stod självständiga på så sätt att det fanns gränser – grundade i egna sakövertygelser – för hur långt de ville följa löntagarorganisationerna. När facket krävde maktpositioner i överlägsen ställning gentemot arbetsgivarna, var man inte villig att följa med. Men inom denna ram hade löntagarorganisationerna manöverutrymme. För att uttrycka det i klartext: om löntagarorganisationerna hade nöjt sig med att kräva maktpositioner som var *mindre* avancerade än den jämställdhet reformen kom att syfta till skulle partierna sannolikt ha accepterat denna ståndpunkt.

Asbestfallet

Hösten 1975 kunde LO-tjänstemannen Anders Englund offentliggöra resultatet av de undersökningar han sedan en tid bedrivit i cancerregistret. En mycket sällsynt cancerform, Mesotheliom, fanns på ett märkligt sätt koncentrerad hos arbetare på vissa arbetsplatser. Vid NOHAB i Trollhättan hade han funnit åtta fall, och vid SJ:s verkstäder kunde han konstatera tjugo fall av den ovanliga och dödliga sjukdomen. En faktor band de båda arbetsplatserna samman: på bägge platser hanterades asbest. När nyheten nådde allmänheten den 9 september fick den ett enormt genomslag. "Asbestlarmet" var ett faktum.

Men för en del innebar larmet inte något i princip nytt. Att asbest var förenat med risker var i själva verket känt sedan en lång tid tillbaka. Att materialet kunde ge upphov till asbestos och andra lungsjukdomar var känt. *Möjligtvis* innebar Englunds resultat att kopplingen mellan materialet och just Mesotheliom bekräftades och underströks ytterligare. Men att asbest innebar hälsorisker var ingen nyhet.

"Asbestlarmet" sammanföll med en annan händelse. Endast någon månad innan larmet gick hade Arbetarskyddsstyrelsen givit offentlighet åt nya regler för asbesthantering. Arbetet var starkt försenat; ursprungligen var reglerna aviserade till 1973, och det var

först efter minst tolv versioner och två år senare som man hade lyckats enas kring en skrivning.

I debatten hade en rad organisationer deltagit. Där fanns Byggnadsarbetareförbundet, som hade ansett det klart medicinskt verifierat att asbest innebar risker, och som hade krävt ett kategoriskt förbud mot användning av materialet inom byggnadsindustrin. Byggnads gjorde också analysen att ersättningsmaterial fanns, åtminstone inom byggnadsområdet. Bland Byggnads motståndare fanns Kemikontoret, som hade stått för motsatt analys. Asbest var ofarligt om det bara hanterades rätt. Dessutom saknades ersättningsmaterial på många områden. Ett förbud skulle kunna leda till oacceptabla konsekvenser. Och Arbetarskyddsstyrelsens nya anvisningar låg mellan dessa ståndpunkter. I första hand skulle asbest bort. Men om så av skilda skäl inte var möjligt skulle hantering bara få ske i vissa former.

När nu larmet var ett faktum, återupptogs diskussionerna inom Arbetarskyddsstyrelsen. En särskild "asbestgrupp" sammankallades, bestående av bland annat ovanstående organisationer. Och denna gång gick arbetet snabbare. På kort tid tillkom en rad förbud och en sänkning av gränsvärdet. Bland annat förbjöds asbestcement (även om vissa undantag senare beviljades).

Hur skall vi då beskriva intressemotsättningarna i asbestfallet? Uppenbart är att det förekom konflikter mellan olika grupper, och efter asbestlarmet förstärktes dessa ytterligare. Debatten blev både het och engagerad.¹⁶ Den bild som hittills givits av intresseförhållandena inom arbetsmiljöområdet har kretsat kring en motsättning mellan arbetsgivare och arbetstagare. Från bland annat de politiska partiernas sida har man talat om ett fackligt intresse av god miljö, som stod emot arbetsgiversidans mer "produktions-tekniska och företagsekonomiska" överväganden. Vi har sett hur de bägge parterna i sina remissvar skilt sig åt vad gäller hur avancerat man ville att bl a löntagarmedverkan skulle vara.

Och i huvudsak grupperade sig aktörerna efter denna arbetsgivar-arbetstagardimension även i "asbestgruppens" arbete. Från fackligt håll underströks allvaret i situationen, och åtgärder krävdes. Från arbetsgivar- och branschhåll poängterades mera sådant som bristen på ersättningsmaterial. Det var därför bättre att kringgärda användningen med skyddsbestämmelser i stället för att för-

bjuda all användning. Och återigen gjordes försök från Arbetarskyddsstyrelsen att balansera mellan dessa åsikter. Försök, som under trycket från opinionen, misslyckades.

Men som en fullständig beskrivning av konfliktrelationerna i asbestfallet håller inte ovanstående bild. Arbetsgivare och branschorgan var visserligen enade i sitt motstånd mot att förbjuda asbestcement, som var en av de dominerande användningsområdena för materialet. Men ser vi till förhållandena inom arbetstagsarsidan finner vi vissa åsiktsskillnader.

Jag har tidigare nämnt att Byggnadsarbetareförbundet tillhörde dem som drev den hårdaste linjen mot asbestanvändning. Efter larret fick de också sällskap av Metallarbetareförbundet. Det var Metall som organiserade arbetarna vid NOHAB och vid SJ:s verkstäder. Fabriksarbetareförbundet, å andra sidan, var inte fullt så kategorisk förespråkare för förbud. I ett svar på ett brev slog man fast att förbundet aldrig krävt förbud mot asbestcement, att linjen var att materialet skulle bort från användning så fort som möjligt i takt med att ersättningsmaterial togs fram. I väntan på detta skulle reglerna skärpas och gränsvärdet sänkas.

En del av förklaringen till Fabriks mindre radikala linje finner vi sannolikt, när vi studerar vem avsändaren var till det brev man svarade på. Metall och Byggnads organiserade dem som *använde* asbestprodukter. Fabriks, å andra sidan, organiserade dem som *producerade* dem. Och bland dessa senare fanns en påtaglig oro för vad asbestdebatten skulle kunna leda fram till.

Avsändarna var fackklubben vid Skandinaviska Eternit i Lomma. Klubben framhöll att arbetarna själva inte kände någon oro för hälsan. Däremot var oron utbredd för hur sysselsättningen skulle påverkas av ett eventuellt förbud. Massmediadebatten om asbest karakteriserades som "hysterisk".¹⁷ Och man såg det som viktigt att Fabriks tog hänsyn till detta. Vid ett av sammanträdena med asbestgruppen gick dessutom huvudskyddsombudet från Lomma till direkt angrepp mot Byggnadsarbetareförbundet, som han ansåg gick för hårt fram mot företagets produkter när det krävde förbud. Han understöddes delvis av klubbordföranden från det andra stora asbestcementföretaget, AB Eternitrör i Varberg, som menade att produkterna inte var något problem på brukarsidan. Riskerna fanns i produktionen. Men samtidigt var förhållandena i hans fa-

brik goda, och de var på väg att bli ännu bättre.

I inledningen till detta kapitel påpekade jag att arbetsmiljöfrågan skiljer sig i hög grad från en del annan verksamhet. Medan de senare handlar om produktion, konsumtion och fördelning av vissa nyttigheter, skulle arbetsmiljöfrågan röra sig om under vilka villkor produktion skall försiggå. Mot denna bakgrund är det inte konstigt att konfliktlinjen kom att löpa mellan produktionens två aktörer: arbetsgivare och arbetstagare. Asbestfallet medför anledning att nyansera denna bild. Uppenbarligen finns situationer där indelningen brukare-producenter är intressant även här – vi ser ju här ovan hur klubbordföranden i Varberg direkt hänvisar till en sådan skiljelinje. Och det var i korstrycket mellan dessa bägge konflikt-dimensioner som Fabriksarbetareförbundet befann sig i asbestgruppen hösten 1975.

Producenter eller konsumenter?

Kan arbetsmiljöpolitiken, den offentliga "expansionen" på detta område, beskrivas i termer av konsument- respektive producentintressens spel? I det ovanstående har jag i huvudsak talat om "konflikter" respektive "harmonier" på ett allmänt plan. Men hur skall den eventuella förekomsten av de konflikter som på skilda sätt präglar frågan beskrivas?

Som påpekats i Häggs och Tarschys inledningskapitel till denna bok är inte paret konsumenter/producenter några absoluta begrepp. De är relativa till sin karaktär. Klassificeringen av en aktör är beroende av vilken marknad eller marknadssituation man talar om. Och det är detta som skänker begreppsparet en del av sin fruktbarhet. Samma individ eller aktör kan vara konsument på en marknad och samtidigt producent på en annan. Detta leder ibland till svåra avvägningar hos den enskilde – att ta ställning till vilken roll som skall väga tyngst när de befinner sig i konflikt med varandra.

Ser vi till arbetsmiljöfallet har mycket av den politiska debatten cirkulerat kring arbetsmarknaden. Relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare har spelat en viktig roll i lagstiftarnas argumentation. Sett ur detta perspektiv finns närmast en parallell mellan värdet "god arbetsmiljö" och lönen. Arbetarna bjuder ut sin ar-

betskraft, och för detta kräver de kompensation. Det som skedde under slutet av 60-talet var att kravet på god lön kompletterades med ytterligare ett krav: hälsosammare arbetsplatser. I detta sammanhang framträder alltså en god arbetsmiljö snarast som ett betalningsmedel, som ytterligare en form av remuneration, på en marknad där arbetet är nyttigheten.

Inte sällan är det när politikerna sett arbetsmiljön som en arbetsmarknadsfråga i ovanstående bemärkelse som man resonerat i konflikttermer. Kommunisterna har, helt i enlighet med sina traditioner, sett konflikten på arbetsmarknaden som total. Och hos övriga partier har vi sett hur man oroat sig för att alltför långtgående arbetsmiljökrav skulle kunna leda till arbetslöshet och företagsnedläggningar. Precis som alltför kraftiga lönekrav kan skapa problem för sysselsättningen, kan alltför radikala miljökrav göra det. Men det omvända ansågs också gälla i vissa fall, som vi sett av Olof Palmes ovan refererade tal. Alltför dålig arbetsmiljö kan, precis som för låga löner, leda till rekryteringsproblem och personalbrist.

Men detta "arbetsmarknads-" eller "löneperspektiv" på arbetsmiljön har inte varit det enda. Den politiska majoriteten har, liksom LO, dessutom sett en god arbetsmiljö som en produktions-teknisk investering. Här håller inte längre parallellen mellan arbetsmiljön och lönen. Arbetsmiljö blir här närmast en produktionsfaktor bland andra, inte endast en form av betalning för arbete. En god miljö medför att man på ett lönsamt sätt hushållar med arbetskraften. Sjukfrånvaron minskar, personalomsättningen likaså. Och precis som fallet är med investeringar i andra produktionsfaktorer, varierar företagens förmåga att genomföra dessa långsiktigt lönsamma satsningar. Expansiva, starka, företag har sådan kapacitet. Svaga, utsatta företag på vikande marknader har det inte. Och här gällde det, i varje fall enligt de borgerliga partiernas uppfattning, att gå in med stöd och stimulanser.

Arbetsmiljöfrågan har alltså den egenheten, att beslutsfattarna resonerade i termer av två marknader. Dels *arbetsmarknaden*, dels en *allmänare faktormarknad*. I det första fallet är svaret på frågan rörande vem som står för utbud respektive efterfrågan välkänt. Men hur är partsförhållandet i det andra? Jag kan inte se annat än att producent/konsumentrelationerna här löper mellan branscher. När det rör så kallade tilläggsinvesteringar i arbetsmiljö är förhållande-

na extra tydliga. Vi har å ena sidan producenter som bjuder ut munskydd, utsagningsanordningar, skyddsräcken etc. Å andra sidan finns branscherna där dessa skydd används.

När det gäller munskydd och utsagningsanordningar är det arbetsmiljöförbättringar som bjuds ut och konsumeras. I asbestfallet har vi sett hur det omvända gällt. Plötsligt kom det till allmänhetens och beslutsfattarnas kännedom att ett välkänt och populärt råmaterial var hälsofarligt. I Arbetarskyddsstyrelsen och i den allmänna debatten framträdde ett renodlat producentintresse: asbestindustrin. Arbetarna i Lomma och Varberg och deras arbetsgivare hade ett tydligt intresse av att deras produkter även framöver skulle finnas på marknaden, de slog vakt om sin bärning. Vid "asbestgruppens" sammanträde gick ett skyddsombud från Lomma till kraftigt angrepp mot Byggnadsarbetareförbundet. Lokala fackliga representanter inom "producentbranschen" gick till angrepp mot facket inom en av de dominerande "konsumentbranscherna". Konfliktdimensionen mellan branscher tog här överhand över arbetsgivar-arbetslagdimensionen.

Asbestcementindustrin mötte dessutom i förstone ett visst gensvar från Arbetarskyddsstyrelsens sida. Vid ett av asbestgruppens sammanträden – efter det där Byggnads råkat ut för angreppen – lade styrelsen fram ett förslag om att vissa produkter från Varberg och Lomma skulle klassificeras som "icke dammande", och därmed som mindre farliga. Ett av argumenten från Arbetarskyddsstyrelsens sida var att det nu gällde 600 asbestcementarbetares anställning. Denna typ av producentinriktad argumentation kunde tydligen få genomslag hos Arbetarskyddsstyrelsen, trots det hårda opinionstryck man befann sig under i "asbestlarmets" efterföljd.

Något förenklat har politikernas argumentation rörande konfliktförhållandena inom arbetsmiljöpolicen varit sådan, att man i samband med arbetsmarknadsperspektivet i huvudsak resonerat i konflikttermer. Arbetstagarnas krav på god miljö stod mot företagsledningens företagsekonomiska och produktionstekniska avvägningar. När politikerna resonerade i termer av en mer allmän faktormarknad, när man såg miljöfaktorerna som en del av produktionstekniken, kom de mera att resonera i harmonitermer – åtminstone när det gällde expansiva och starka företag. En god arbetsmiljö lönsamhet togs till intäkt för att tala om gemensamma

partsintressen och avsaknad av konflikter.

Asbestfallet visar på en ofullständighet i denna argumentation. Där uppstod ju, vid sidan om konflikten mellan arbetsgivare och arbetstagare, en konflikt mellan arbetarna inom "producentbranschen" och dem inom "konsumentbranschen" av asbestcement. Det finns sålunda en intressant diskrepans mellan den bild av intresserelationerna som präglade debatten kring arbetsmiljölagens utformning och de intressekonstellationer, som i asbestfallet framträdde på verksnivå. Denna skillnad reser en rad frågor för fortsatt forskning.

För det första kan frågor resas kring asbestfallets representativitet, kring *omfattningen* av diskrepansen mellan uppfattning av intresseförhållandena vid den allmänna reformen och i de konkreta arbetsmiljöbesluten på förvaltningsnivå. Det är ingalunda någon orimlig hypotes att producentintressen av ovanstående slag skulle förekomma i betydligt fler fall än asbest. Det är ingen ovanlighet att tillämpningsbeslut handlar om att förbjuda en viss maskin, stoppa ett visst ämne, anbefalla vissa skydd eller föreskriva vissa material. I samtliga dessa fall kan man tänka sig att intressen kopplade till "producentbranscher" finns med i bilden; intressen, som kämpar mot förbud eller för auktorisation av den egna produkten. När och hur så sker vore en intressant forskningsuppgift.

För det andra kan man, givet att diskrepansen visar sig mer allmänt förekommande, fråga sig vilka *orsaker* som ligger bakom denna. Om nu det finns inslag av sådana producentintressen i arbetsmiljöpolicen, varför uppmärksammades inte dessa mer i den allmänna debatten inför reformerna? Varför kretsade denna i så hög grad kring arbetsgivar-arbetstagar dimensionen?

En möjlighet är att argumentera som följer: arbetsmiljölagen är en utpräglad ramlag – stort inflytande delegeras till förvaltningen. Och inom forskningen är det inte ovanligt att man tar sådana förhållanden till intäkt för att organiserade intressen främst gör sig gällande på förvaltningsplanet. Särintressen söker sin "arena" med omsorg. Det är dit de reella besluten fattas, dit makten i konkreta fall finns, som särintressen av skilda slag söker sig.

Men detta skulle möjligtvis kunna förklara varför intensiteten av särintressenas påverkan varierar mellan olika nivåer och beslut. Den fråga vi här diskuterar är en annan: varför intressenas typ,

”intressekonstellationen”, skulle variera från en nivå till en annan, från en typ av beslut till en annan. Även här skulle emellertid det faktum att arbetsmiljölagen är en ramlag kunna äga vikt. En ramlag, speciellt arbetsmiljölagen, är ytterst allmänt formulerad. I målsättningsparagrafer finns endast generellt hållna formuleringar. Att sådana formuleringar kan vara av intresse för arbetsmarknadens parter är klart. Men hur skall ett presumtvt ”producentintresse” av ovanstående slag kunna se hur sådana uttalanden påverkar företagets marknad? Tillverkaren av golvmaterial (som kan visa sig farligt hala när de återfinns på ett slakteri), tillverkaren av innertak (som kan visa sig innebära rasrisk vid speciella vibrationer i en viss typ av verkstadsindustri) och tillverkaren av väggmaterial (som kan visa sig ge upphov till farligt damm när truckar kör emot dem i en sjukhuskylvert) har rimligtvis ingen möjlighet att i de allmänna förslagen till ramlag förutsäga om företaget kommer att bli en ”arbetsmiljöaktör” eller inte. Det är först vid tillämpningen av ramlagen som de kan få besked om deras produktion hotas, om deras produkter över huvud taget har något intresse ur ett arbetsmiljöperspektiv. Mot denna bakgrund skulle det vara förståeligt om de inblandade intressenas karaktär skulle skilja sig åt beträffande beslutet om ramlagens utformning och vid dess tillämpning.

För det tredje kan frågor resas om diskrepansens *effekter* för arbetsmiljölagens tillämpning. Politikernas uppfattning av partsförhållandena var styrande för lagens utformning. Man tänkte sig att vissa värden skulle balanseras vid de konkreta besluten. En väg att åstadkomma sådan balans var att i sin tur balansera makten mellan de aktörer som ansågs speciellt intresserade av frågans skilda aspekter. I propositionen gjordes detta balanstänkande, liksom dess koppling till maktförhållandena, klart: ”Företrädare för olika intressen har . . . en möjlighet att söka nå fram till resultat som från skilda synpunkter framstår som tillfredsställande . . . inom (Arbetsarkyddsstyrelsens) styrelse bör finnas ett ansvar för att komma fram till lösningar som är gynnsamma från allmän samhällssynpunkt. Detta torde med hänsyn till bredden av de intressen som avses företrädda i Arbetsarkyddsstyrelsen vara en självklarhet.”¹⁸

Om det nu är så att ”producentbranschintressenas” roll underskattades, kan man tänka sig att detta balanstänkande inte får av-

sedda effekter – att myndigheten inte når avsedda ”balanspunkter” vid det konkreta beslutsfattandet. Facket betraktades, som framgått, som mer ”hälsovänlig” än arbetstagaridan när reformen beslutades. Samtidigt har vi sett hur Fabriks i fallet asbest råkade ut för ett ”korstryck” mellan sin roll som allmän arbetstagarorganisation och sin roll som representant för bla asbestcementindustrins arbetare. Ett korstryck, som sannolikt påverkade förbundets agerande. I vilken grad en mer allmän förekomst av sådana producentintressen ger upphov till en skillnad mellan reformbeslutets ideal och genomförandets verklighet är sålunda en intressant frågeställning.

Noter

- ¹ LO 1961: *Fackföreningsrörelsen och företagsdemokratien* s 60.
- ² LO-SAF 1967: *Rapport från SAF-LO:s arbetarskyddskommitté* s 32–33.
- ³ *Fackföreningsrörelsen* 3/67.
- ⁴ Nordfors: *Makten, hälsan och vinsten – politik från arbetarskydd till arbetsmiljö* (Studentlitteratur: Lund 1985) s 36–42.
- ⁵ 1966 års LO-kongress: protokoll s 264.
- ⁶ Nordfors a. a. s 55–60.
- ⁷ LO: Fackligt program för arbetsmiljö och arbetsanpassning – sammanfattande synpunkter (bilaga till sammanträde med LO:s arbetarskyddskommitté 20/11 1968) s 2.
- ⁸ LO-SAP: *Bättre arbetsmiljö* s 45.
- ⁹ Riksdagsprotokoll 1972/69 s 118 (Nilsson).
- ¹⁰ Motion 1971:247.
- ¹¹ Riksdagsprotokoll 1972:69 s 104 (Hagberg).
- ¹² Lowi, T ”American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, *World Politics*, vol 16, 1961, s 677–715.
- ¹³ Se text prop 1973:146 s 146.
- ¹⁴ Riksdagsprotokoll 1975/76:125 s 26 (Jonsson).
- ¹⁵ Nordfors a. a. kap. 5.
- ¹⁶ Nordfors: ”Asbestdebatten” i Sjöberg (red) *Risk och beslut* (Liber: Stockholm 1982).
- ¹⁷ Boglind-Eriksson: ”Arbete med asbestcement” i Centrum för tvärvetenskap: *Asbestcementindustrin – en förstudie* s 59 (Centrum för tvärvetenskap: Göteborg 1976).
- ¹⁸ Prop 1976/77:144 s 378.

Turist- och rekreationspolitiken – i vems intresse?

Vad är turist- och rekreationspolitiken till för? Skall den gynna i första hand turistbranschen eller markägarna, Sveriges bytesbalans, regionalpolitiken eller något annat? Eller skall politikområdet i första hand ha sociala mål, bevaka tillgången på rekreationsområden även för den icke markägande befolkningen, ge möjligheter även för lågavlönade, handikappade och andra svaga grupper att rekreera sig med natur- och kulturupplevelser? Kort sagt: *Utgår turist- och rekreationspolitiken i första hand från producenternas intressen eller från konsumenternas?*

Med producenter avses här de statliga och privata ekonomiska intressena inom turist- och rekreationsbranschen. Konsumentperspektivet har inom detta politikområdet ett tydligt fördelningspolitiskt innehåll, och med konsumenter avses ofta de ekonomiskt svaga grupperna. Turist- och rekreationspolitiken har många intressanta aspekter, men i denna genomgång av riksdagsdebatten har konflikten mellan producenter och konsumenter renodlats.¹ Vidare används distinktionen för att sortera debattens argument, inte för att förklara politikområdets alla olika sidor eller effekter.²

Före 1970-talet kan vi inte tala om en sammanhållen turist- och rekreationspolitik. Om vi bortser från åren strax före och efter sekelskiftet, då termen "turismsport" användes för vad vi idag kallar "friluftsliv", bildade turistpolitiken fram till 1970-talet en egen politisk gren, medan rekreations- eller friluftspolitiken bildade en annan. Det var också först när de båda grenarna började föras samman, som konflikten mellan producent- och konsument-perspektiven blev tydlig.

Turismen ur ett producentperspektiv

Det var under 1920-talet som staten började intressera sig för turismen, och ett samarbete startade med *Svenska turisttrafikförbundet*, bildat 1902 av privata intressenter. År 1926 tillsatte regeringen en utredning för att se över turistreklam och upplysningsverksamhet i utlandet. 1927 föreslog denna bl a att SJ fortsättningsvis skulle driva rese- och reklambyråer i några utländska huvudstäder samt att Turisttrafikförbundet skulle få ett statsbidrag på 80 000 kr för sin verksamhet.³ Frågan var komplicerad och det skulle dröja ända till 1934 innan förslaget blev proposition. Då biföll riksdagen att 110 000 kronor skulle tilldelas Turisttrafikförbundet.⁴

1934 års beslut blev startpunkten för årliga statsanslag till *turismen*, vilket innebar att turismen nu blev ett politikområde. Med turism avsågs turistpropagandan i utlandet, inte den inhemska turismen. De ekonomiska argumenten vägde tungt. Genom en ökad turistström från utlandet skulle värdefulla inkomster tillföras landet. Så var tanken. Från statens sida var frågan om svenskars *rekreation* ännu inte aktuell.

Friluftslivet ur ett konsumentperspektiv

Svenskarnas behov av friluftsliv och turism togs upp på den rikspolitiska dagordningen första gången 1889. Riksdagen beslöt då att tilldela *Svenska turistföreningen* (STF) ett statsbidrag på 3 000 kronor.⁵ Några kontinuerliga statsanslag till STF blev det dock inte. Tvärtom avslog riksdagen 1908 en motion om anslag till STF för förbättrade kommunikationer och uppehållsställen i fjällområdena.⁶

År 1936 förändras denna bild. Två socialdemokrater krävde en utredning för "att åt den icke jordägande befolkningen underlätta och trygga möjligheterna att kunna idka friluftsliv". Som argument framhöll de den "hårda fysiska och psykiska påfrestning" som den långt drivna "mekanisering(en) av arbetet" hade inneburit. Ur folkhälsosynpunkt borde det vara ett "samhällsintresse" att tillgodose behovet av rekreation och friluftsliv.

Motionärerna hade också ett klasskampargument. "Jordägarna i städernas grannskap" hade med "oblida ögon" sett invasionen av stadsbor på sina marker och därför rest krav på lagstiftning om förbud att beträda enskild skogsmark. "Förmögna stadsbor" hade

också lagt beslag på "så gott som alla" natursköna områden vid vattendrag. Fick denna utveckling fortsätta skulle hundratusentals människor i städer och tätbebyggda områden bli berövade möjligheter till friluftsbad och friluftsliv inom rimligt avstånd från sin bostad. Därför borde tillräckligt stora områden över hela landet avsättas för friluftslivet, krävde motionärerna. Riksdagen antog förslaget.⁷

Motionen är betydelsefull för turist- och rekreationspolitiken, eftersom den innebar att vi för första gången i riksdagen fick en fördelningspolitisk diskussion om turism och rekreation. Det var svårigheterna för industriarbetare, jämfört med både förmögna stadsbor och jordägande bönder, att få tillgång till friluftsmark som utgjorde motiveringen till kravet på statligt ingripande.

Den första "fritidsutredningen"

År 1937 tillsatte socialminister Gustav Möller Sveriges första "fritidsutredning". Huvuduppgiften var att se hur människors friluftsliv, framför allt under semestern kunde underlättas. Möller framhöll särskilt att det här låg ett "socialt problem" av betydande räckvidd.⁸ Även om fritiden således begränsades till enbart friluftsliv, fanns även ett fördelningspolitiskt syfte. Möller byggde vidare på 1936 års socialdemokratiska motion.

Utredningen föreslog bl a att en särskild *fond för friluftslivets främjande* finansierad med tipsmedel skulle inrättas. Ur denna skulle organisationer och kommuner som ville bygga fasta anläggningar för idrotts- och friluftsverksamhet kunna söka anslag. En proposition om detta 1939 bifölls av riksdagen.⁹ Samma år inrättades *Statens fritidsnämnd*. Den skulle dels yttra sig över ansökningar till friluftslivsfonden, dels vara rådgivande organ åt regeringen vad gällde "fritidens utnyttjande för friluftsliv".¹⁰

Fritidsutredningen koncentrerade sig i övrigt främst på markfrågor och uppförandet av billiga anläggningar. Därmed kunde mindre bemedlade personer beredas möjligheter till semestervistelser och det sociala målet uppfyllas. Denna tanke kom åter upp under 1970-talet.

Trots att fritidsutredningen kom med tämligen modesta krav, ledde dess förslag i dessa delar aldrig till en samlad proposition. Vid sidan av friluftsfremjandefonden var det endast förslaget om

reglering av strandbebyggelse,¹¹ som ledde till något resultat, dock först efter ytterligare utredande. 1950 föreslog regeringen en lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Justitieministern erinrade både om 1936 års socialdemokratiska motion och fritidsutredningens förslag och menade att behovet av friluftsliv blivit starkare. Samtidigt var stränderna i närheten av större samhällen lämpliga för bad och friluftsliv hotade av exploatering, främst i form av sportstugebyggande. Strandområdena borde därför skyddas i lag. Utskottet var positivt, men blev inte enigt. En gemensam höger/bondeförbundsreservation yrkade avslag. Riksdagen följde dock utskottsmajoritetens förslag.¹²

År 1952 föreslog regeringen att strandlagen skulle permanentas. Förslaget mötte kritik från högern, men riksdagen följde regeringens förslag.¹³ Under 1953 och 1954 fortsatte högerriksdagsmän motionera om att strandlagen borde upphävas. De vann dock aldrig riksdagens gehör och motståndet ebbede ut.

Friluftslivsfrågorna på 1960-talet

Vare sig 1936 års fritidsutredning eller debatten om strandlagen berörde "turismen". Turistpolitiken bestod ända fram till början av 1970-talet i statsanslag till *Svenska turisttrafikförbundet*. 1951 föreslog en utredning inrättandet av *Statens turistråd*,¹⁴ men förslaget blev aldrig proposition.

Särskilt för den framtida turist- och rekreationspolitiken ter sig två likalydande motioner i vardera kammaren 1960 intressanta. De var skrivna av fyra socialdemokrater, bland dem Svante Lundkvist, och krävde en utredning om turismen i Sverige. Argumenten var uteslutande ekonomiska. Utredningen skulle se över bl a turismens lönsamhet, turistpropagandans inriktning samt statens och det privata näringslivets ekonomiska medverkan. Friluftslivet berördes inte alls och turismen sågs vid denna tid även från socialdemokratiskt håll endast ur ett producentperspektiv. Kravet avslogs av riksdagen.¹⁵

De rena turismfrågorna sköts således åt sidan av både regering och riksdag. Däremot tillsattes 1962 års *fritidsutredning* för att utreda fritidsfrågorna i allmänhet. Förslag lades om att underlätta markavsättning för friluftslivet. Nya bidragsregler föreslogs för anläggandet av friluftsgårdar, småbåtshamnar m m. Även friluftsgårdar

sationerna föreslogs få anslag för information och upplysning.¹⁶ Utredningen tog också upp myndighetsansvaret och föreslog, att den 1963 inrättade *Statens naturvårdsnämnd* skulle ombildas till *Statens naturvårds- och friluftsnämnd*.¹⁷

När regeringen 1967 föreslog riksdagen att inrätta *Statens naturvårdsverk* hade den delvis accepterat förslaget. Statens fritidsnämnd, som 1963 hade bytt namn till *Statens friluftsnämnd*, skulle läggas ned och *fonden för friluftslivets främjande* överföras till det nya verket. Riksdagen biföll förslaget.¹⁸

Det statliga stödet till friluftslivsorganisationerna fördes dock inte över till naturvårdsverket. Friluftslivet hade också en koppling till idrotten. I samband med riksdagens idrottspolitiska beslut 1970 fördes främjandeorganisationernas statsanslag över till *Sveriges riksidrottsförbund*,¹⁹ trots skarpa protester från bl a Friluftsförbundet och STF, vilka drog en klar gräns mellan idrott och friluftsliv.

Sammanfattning

Fram till 1970-talets början behandlade riksdag och regering således friluftslivet och utomhusrekreationen för sig, medan turismen i form av utlandspropagandan behandlades för sig. Turismen sågs alltifrån starten 1934 utifrån ett ensidigt *producentperspektiv*. Friluftslivet betraktades alltifrån 1936 ur ett lika ensidigt *konsumentperspektiv*.

I princip rådde en partipolitisk enighet kring både denna tudelning och valet av perspektiv. Däremot kan vi i samband med 1950 års strandlag se en begynnande partipolitisk konflikt. Lagen, som är skriven snarast ur ett *konsumentperspektiv*, drevs igenom av socialdemokraterna med stöd av folkpartiet och kommunisterna, medan högern och bondeförbundet opponerade sig och slog vakt om markägarintresset med argument som i stor utsträckning utgick från ett *producentperspektiv*.

1970-talet: Konflikten hårdnar

Turismen åt branschen?

Det relativa lugn som karakteriserade både turist- och friluftslivspolitikerna upphörde i början av 1970-talet. Debatten inleddes när

1969 års turistkommitté 1973 presenterade sitt betänkande, *Turism och rekreation i Sverige*. Med "turism" avsåg kommittén resandet i "rekreations"-syfte; turismen sågs ur ett fritidsperspektiv. "Rekreationen" begränsades till fjärrekreationen. Närrekreationsanläggningar var intressanta endast då de kunde användas för turismen.²⁰ I det politiska språkbruket blev således den nyinförda termen "rekreation" inte synonymt med "friluftsliv" utan fick i stället beteckna enbart den *turistiskt intressanta delen av friluftslivet* – fjärrekreationen.

Turistutredningen kom med flera nya tankar inom turist- och rekreationspolitiken. För det första kopplades, som nämnts, turism och rekreation samman. Kommittén ansåg att turismen var en statlig angelägenhet. Det handlade inte bara om utlandsturism utan också om svenskars resande i Sverige. För det andra påpekade kommittén att "existerande fjärrekreationsmöjligheter utnyttjades ojämnt". Det var viktigt, att en bred allmänhet fick tillgång till anläggningarna. Därmed knöt turistutredningen an till 1936 års socialdemokratiska motion, även om den hade bytt ut "industriarbetarklassen" mot "handikappade, låginkomsttagare m fl".

För det tredje skulle turismen ej längre överlämnas till marknadskrafterna. Nyckelbegrepp i turistutredningen var att staten skulle *planera* och *samordna* den svenska turismen. Därför föreslog kommittén inrättandet av *Sveriges turistråd*, vilket skulle ersätta Turisttrafikförbundet och leda turistbranschens effektivisering. En ny samarbetsdelegation föreslogs få ta hand om myndighetsansvaret och anslagsfördelningen. Den skulle också leda utvecklingsarbetet i de 23 *primära rekreationsområden* som föreslogs bli inrättade.

För det fjärde ville turistutredningen ge turist- och rekreationspolitiken en större politisk tyngd. Utgångspunkten borde vara människors behov av turism och rekreation. Sysselsättningsaspekten fick inte vara den avgörande faktorn vid satsningar inom området. Turismens valutainkomster avvisades som ett irrelevant argument för turist- och rekreationspolitiska satsningar.²¹

Sveriges turistråd tillkommer

År 1975 resulterade utredningens förslag i två propositioner, den ena signerad av jordbruksminister Svante Lundkvist och den andra av handelsminister Kjell-Olof Feldt. Lundkvist slog fast att sociala

och ekonomiska hinder inte fick bestämma vilka som skulle få del av turist- och rekreationsutbudet. De statliga insatserna borde inriktas på att ändra detta förhållande. Lundkvist accepterade också förslaget om 23 primära rekreationsområden och lade för övrigt själv till ytterligare ett område. Förslaget om en särskild samordningsdelegation, i propositionen kallad "beredning", tillstyrktes också.²²

Lundkvist ägnade de *sociala målen* med turist- och rekreationspolitiken stort utrymme. Han var beredd att tilldela turist- och rekreationspolitiken en viktigare roll än vad den dittills hade haft, men inga direkta mål-medeldiskussioner fördes om hur de praktiska och ekonomiska hindren för låginkomsttagare m fl skulle undanröjas. Fördelningspolitiken hänvisades till andra politikområden.

I den andra propositionen föreslog Kjell-Olof Feldt att *Sveriges turistråd* skulle inrättas. Feldt renodlade de ekonomiska argumenten för en statlig turist- och rekreationspolitik. Turismens betydelse för "valutaintäkter" och "trafikföretagens kundunderlag", "lönsamheten hos anläggningar, trafikföretag osv" var frågor, som han lyfte fram. Feldt menade, att landets "turismbefrämjande verksamhet ... i hög grad bör inriktas på att stimulera och rationalisera försäljningen av semester- och rekreationsresor".

Planeringen borde inriktas på "marknadsprioriteringar" och "säljfrämjande" åtgärder. Där låg viktiga uppgifter för turistrådet, som även borde utveckla och tillhandahålla kunskap om "produktutveckling, marknadsplanering och marknadsutblick m m".

Visserligen skulle turistrådet ägna sig åt "marknadsföring riktad till en bred allmänhet" och främja svenskarnas inhemska turism, men Feldts argument var inte fördelningspolitiskt utan ekonomiskt. Den inhemska turismen måste för svensken framstå som ett gott alternativ till utlandsturismen och därmed hindra valutautflöde.²³

De två ministrarna hade således olika syn på turist- och rekreationspolitiken. Lundkvist, men inte Feldt, accepterade utredningens viktigaste argument, det ojämlika utnyttjandet. De var också oense om turistutredningens syn på turist- och rekreationspolitiken som ett eget politikområde, styrd av människors behov av en god rekreation. Lundkvist var inne på tanken, men Feldt var direkt negativ och vände den i stället bak och fram. Turist- och rekreationspolitiken skulle i stället styras av behovet av valutainflöde

och branschens lönsamhet. Den fick bli hjälpgumma i stället för en drivande kraft.

I riksdagen fick Svante Lundkvist kritik. Moderaterna ville avslå propositionen. Någon central styrning av turist- och rekreationspolitiken ville de inte ha.²⁴ Även centern riktade ett generalangrepp mot propositionen. En ny utredning borde tillsättas för att få fram en "målsättning för rekreation och turism", ty en "bred och djup diskussion" om den behövdes. Både den när- och fjärrinriktade rekreationen måste bättre belysas.²⁵

Kulturutskottet ville

starkt betona vikten av att samhällets insatser för rekreation och turism får en sådan inriktning att de kan komma alla till godo. Sociala och ekonomiska hinder får inte bestämma vilka som kan få del av utbudet av rekreations- och turistaktiviteter. Utskottet vill också framhålla det värde för turist- och rekreationsverksamheten som ligger i att man bevarar och utvecklar olika kulturmiljöer liksom betydelsen av att man vid planeringen av samhällets insatser beaktar den kulturella särarten inom olika områden.²⁶

Civilutskottet, som anslöt sig till kulturutskottets bedömning, ställde sig även positiv till propositionen och yrkade bifall till en fempartimotion om att ytterligare ett primärt rekreationsområde skulle utses. Antalet kom därmed upp i 25. Utskottets moderater reserverade sig emellertid mot den statliga styrningen. Fritiden var något "som var och en själv skall bestämma och förfoga över".²⁷

Feldts proposition föll inte heller i god jord hos moderaterna. I en partimotion yrkade de avslag. Turistutredningen hade saknat "sakkunskap från turistnäringens sida". Moderaterna ställde sig

högst tvivlande till att en aldrig så framgångsrik samordning av insatserna från samhällets sida skulle kunna medföra någon märkbar sänkning av kostnaderna för turism inom landet.

De krävde en ny utredning, som skulle inrikta sig på att främja turistlivet.²⁸

Blockmotsättningarna skärps

Resultatet av 1975 års riksdagsbeslut blev att två nya organ, *Sveriges*

turistråd och *rekreationsberedningen* inrättades. Men därmed lugnade den turist- och rekreationspolitiska debatten inte ner sig. Tvärtom kom de följande tio åren att bli den mest debattintensiva perioden i turist- och rekreationspolitikens hittillsvarande historia.

Det var socialdemokraterna, som 1977 startade debatten. I en kommittémotion krävdes en grundläggande utredning av hela det "fritidspolitiska" området, inklusive rekreationspolitiken. Man borde kartlägga både orsakerna till och omfattningen av att vissa grupper "hindrades" i sitt fritidsutövande. Särskild vikt borde läggas vid förekomsten av ekonomiska hinder. Därutöver borde brister i samhällsservice belysas, såsom otillräcklig barnomsorg och handikappservice och påverkan av långa arbetsresor. Utredningen skulle inte heller bara se över fjärrekreationen utan även de rekreationsmöjligheter som fanns på nära håll och kunde utnyttjas under vardagar och helger.

Jämlikhetsproblemen kunde visserligen inte lösas med fritidspolitiska medel. Men fritidspolitiken borde ändå ge människor möjligheter till att "fritt . . . kunna välja . . . skilda former av fritidsaktiviteter". Ekonomiska förutsättningar skulle inte få avgöra fritidens innehåll. "Samhället" och folkrörelserna borde i samarbete skapa ett fritidsutbud, som alla kunde få del av.²⁹ Motionärerna tog således ett helhetsgrepp på fritidsfrågorna, som sågs ur en fördelningspolitisk synvinkel. I turist- och rekreationspolitiken introducerades nu den socio-ekonomiska "hinderproblematiken" samt förslaget om samverkan mellan stat och folkrörelser som ett medel att ändra på snedfördelningen av turist- och rekreationsresurserna. Båda dessa moment skulle senare bli viktiga i den turist- och rekreationspolitiska debatten.

Det socialdemokratiska kravet på en ny utredning av turist- och rekreationspolitikens mål och medel kom endast två år efter det att en socialdemokratisk regering lagt två viktiga propositioner inom samma område. Det måste tolkas som kritik inom det socialdemokratiska partiet mot regeringens relativa ointresse för de sociala målen. Motionen avslogs.³⁰ Det socialistiska blocket stod emot det borgerliga.

Strid om rekreationsberedningen

De blockpolitiska motsättningarna inom turist- och rekreations-

politiken var dock inte helt låsta. Året därpå, 1978, återkom Georg Andersson m fl med samma krav på utredning³¹ och denna gång blev plötsligt kulturutskottet enigt. Den borgerliga majoriteten hade ändrat sig. En fortsatt utredning ansågs nu behövlig, vilket dock inte fick hindra att åtgärder vidtogs under tiden.³²

Samma år lade rekreationsberedningen fram sin rapport *Statliga insatser för turism och rekreation*. Kraftfulla åtgärder måste vidtas för att turist- och rekreationspolitiken skulle bibehålla sin trovärdighet, ty kapitalstarka exploateringsintressen hotade köpa upp värdefull mark för rekreation även inom de primära rekreationsområdena. Beredningen föreslog bl a ett rekreationspolitiskt investeringsstöd på 50 miljoner per år och en markförvärvslånefond för turism och rekreation om 15 miljoner per år under en inledande femårsperiod. Utvecklingsprogram borde upprättas för rekreationsområdena och en kartläggning av fritidsvanor och hindren för människors fritidsaktiviteter borde också utföras. Över huvud taget efterlyste rekreationsberedningen en ökad satsning på FoU inom "rekreationssektorn".³³ Rekreationsberedningen gjorde sig till tolk för ett konsumentperspektiv och kom under de närmast följande åren att ge huvudargumentet för de krafter inom centern, socialdemokraterna och vpk vilka pläderade för detta synsätt.

Kanske var det därför som jordbruksministern Eric Enlund (fp) i budgetpropositionen 1979 meddelade, att han inte var beredd att ta ställning till rapporten. Han föreslog dock att 1,3 miljoner skulle avsättas för planeringen inom de primära rekreationsområdena.³⁴

Detta fick både socialdemokrater och centerpartister att reagera. Socialdemokraterna hävdade, med hänvisning till rekreationsberedningens rapport, att åren efter 1975 års riksdagsbeslut hade kännetecknats av ett "fjärmande från den rekreationsociala målsättning", som då lades fast. Denna måste "realiseras", ty den snabbt expanderade privata fritidsbebyggelsen utgjorde "ett allvarligt hot". I stället för de 1,3 miljonerna, som folkpartiregeringen hade föreslagit, krävde socialdemokraterna 5 miljoner. Centern betonade också de sociala målen för turist- och rekreationspolitiken och instämde i socialdemokraternas bedömning.³⁵

Kulturutskottet instämde i kritiken. Rekreationsberedningens rapport kunde ligga till grund för beslut. Ett utvecklingsprogram för rekreationsområdena ansågs nödvändigt och utskottet biföll det

socialdemokratiska kravet på 5 miljoner kronor. Utskottets moderata och folkpartistiska ledamöter reserverade sig. I riksdagen segtrade utskottsmajoritetens förslag.³⁶ Centerpartiet hade åter befriats från det borgerliga regeringssamarbetet och även om centerpartisterna i den avslutande voteringen avstod från att rösta kunde de åter närma sig socialdemokraterna.

Statligt rekreationsråd avvisas

Eric Enlund (fp) tillsatte i juni 1979 en enmansutredning, som tog namnet "*turist- och rekreationspolitiska utredningen*" (TUREK). På dess grundval föreslog jordbruksminister Dahlgren 1982 inrättandet av *Statens rekreationsråd*. Detta skulle samordna och främja rekreations- och friluftslivsfrågorna. Till rådet skulle naturvårdsverkets friluftssektion och rekreationsberedningens uppgifter överföras.³⁷

Turismen berördes inte av förslaget och Dahlgren försökte således genom att återgå till bodelningen mellan turism och rekreation/friluftsliv upphäva turistutredningens huvudidé från 1973. Han tog också ett helhetsbegrepp på "rekreationen", som därmed kom att omfatta såväl fjärr- som närrekreationen. För första gången i svensk politik sattes friluftslivet i centrum, och frigjordes från anknytningen till idrott, naturvård och turism.

Moderaterna avvisade förslaget i en partimotion. Det offentligas ansvar för denna sektor skulle i huvudsak läggas på kommunerna.³⁸ Socialdemokraterna var lika negativa. Förslaget ansågs vara en "administrativ skenreform" för att "dölja passiviteten och kraftlösheten i rekreationspolitiken".³⁹ Förslaget var uppenbarligen inte förankrat utanför regeringskretsen.

Kulturutskottet yrkade också avslag. Centerns och folkpartiets utskottsledamöter reserverade sig. I riksdagen vann dock majoritetens förslag.⁴⁰ Friluftslivets stora chans till politiskt genombrott försvann i fjärran. En myndighet som skulle se rekreation och friluftsliv ur ett ensidigt konsumentperspektiv försvann samma väg!

Strid om turistutredningen

Samtidigt pågick en strid dels om TUREK:s inriktning och sammansättning, dels om ett statligt handlingsprogram. Det började redan 1980 då LO-ordföranden Gunnar Nilsson m fl (s) uttryckte

sitt missnöje med att TUREK var en enmansutredning. Motionärerna krävde för det första en parlamentarisk sammansättning, för det andra att utredningen skulle få tilläggsdirektiv för att undersöka hur privatiseringen av de attraktiva områdena skulle kunna stoppas samt för det tredje utarbetandet av ett konkret statligt handlingsprogram. Åter lades rekreationsberedningens rapport som grund för kravet. Folkrörelser och kommuner borde få ett särskilt investeringsstöd till "kollektiva rekreationsanläggningar". "Alternativa former" för ett samarbete mellan folkrörelserna och offentliga organ efterlystes. Från både centern och vpk kom liknande krav.⁴¹

Kulturutskottet tolkade 1975 års riksdagsbeslut som "ett starkt understrykande av att rekreationspolitiken skall bedrivas utifrån sociala utgångspunkter" och det var uppenbart att en ökad privatisering innebar ett hinder för en bred allmänhet att utnyttja marken inom rekreationsområdena. Dessa frågor skulle TUREK arbeta med, varför några tilläggsdirektiv inte behövdes. Även en breddning av utredningens sammansättning avstyrktes, liksom kravet på handlingsprogram.⁴² Utskottets socialdemokratiska ledamöter reserverade sig till förmån för Gunnar Nilssons m fl motion.

I riksdagen förlorade reservationen voteringen med minsta möjliga marginal – 160 för utskottets hemställan och 159 för reservationen.⁴³ Centerpartiet hade åter inträtt i en trepartiregering och prioriterade det borgerliga samarbetet framför sina egna ståndpunkter i turist- och rekreationspolitiken. Blockmotsättningarna var åter lika hårda som 1977.

Gunnar Nilsson och hans partivänner gav sig emellertid inte. 1981 återkom de med samma krav. Det "konkreta handlingsprogrammet" skulle visa, hur 1975 års sociala mål skulle förverkligas i de primära rekreationsområdena. Vpk anförde i en partimotion snarlika argument för samma ståndpunkt och krävde dessutom en "semester- och rekreationsfond", förvaltd av fackföreningarna.⁴⁴

Utskottet avstyrkte i huvudsak motionerna, men framhöll

att en självklar utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet och ställningstagandet till detta bör vara det sociala synsätt som enligt statsmakternas beslut skall gälla generellt för samhällets insatser för turism och rekreation.

Däremot kunde TUREK:s parlamentariska sammansättning aktualiseras inför utredningens andra fas, som skulle starta på hösten 1981. Moderaterna reserverade sig. Utskottets hemställan bifölls.⁴⁵

1982 återkom Gunnar Nilsson m fl för tredje gången till kraven på tilläggsdirektiv, handlingsprogram samt, då regeringen inte hade verkställt riksdagens önskemål från 1981, även på en parlamentarisk sammansättning. Även vpk återkom med sin semester- och rekreationsfond.⁴⁶

I fråga om tilläggsdirektiv och handlingsprogram hänvisade kulturutskottet åter till sina tidigare uttalanden, men framhöll, precis som året innan, att det sociala synsättet på turist- och rekreationspolitiken var en "självklar utgångspunkt" för turist- och rekreationspolitiken. Om den parlamentariska sammansättningen gjorde utskottet den bedömningen att frågan skulle lösas "utan någon förnyad framställning från riksdagen".⁴⁷

I juli 1982 fick TUREK en parlamentarisk sammansättning och i februari 1983 även tilläggsdirektiv. Utredningen skulle "i huvudsak" inrikta sig på hinderproblematiken och till grund för arbetet skulle ligga 1978 års socialdemokratiska kommittémotion av Georg Andersson m fl, som riksdagen hade antagit.⁴⁸ I början av 1983 tycks det således som om Gunnar Nilsson och kulturutskottets majoritet hade vunnit den turist- och rekreationspolitiska striden.

Men Gunnar Nilsson m fl var oroliga och att Sverige på hösten 1982 fått en socialdemokratisk regering kunde inte lugna dem. 1983 återkom de för fjärde gången med kravet på ett handlingsprogram. De ville också ha pengar till försöksverksamhet i rekreationsområdena, så att folkrörelser och fackliga organisationer kunde driva rekreationsanläggningar. Åter hävdade kulturutskottet, att det sociala synsättet på turist- och rekreationspolitiken var en "självklar utgångspunkt". Riksdagen biföll utlåtandet.⁴⁹

Riksdagen hade nu för fjärde gången slagit fast det sociala synsättet, konsument-perspektivet, på turist- och rekreationspolitiken som "självklart".

Turistrådets roll

Samtidigt som det år efter år stormade kring rekreationsområdena och TUREK:s sammansättning och inriktning, väckte Sveriges turistråd inget större intresse hos riksdagsledamöterna. 1981 krävde

vpk att anslaget till turistrådet skulle sänkas. Verksamheten borde i högre grad självfinansieras. Från moderat håll krävdes att turistrådets uppgift skulle begränsas till att vara ett renodlat serviceorgan för att bli marknadsföra "begreppet Sverige" utomlands. Bägge förslagen avslogs av riksdagen. Moderaterna återkom 1983 till samma krav, men det rönt inte heller detta år någon framgång.⁵⁰

Precis motsatt ståndpunkt fördes fram av Gunnar Nilsson m fl, vilka samma år krävde att turistrådet i sin informationsverksamhet skulle prioritera de ekonomiskt svaga grupperna. Verksamheten skulle inriktas mot en social turism.⁵¹ Motionärerna ville således ge turistrådet en ny och mer konsumentorienterad inriktning vid sidan av den traditionella producentorienteringen. För Gunnar Nilsson m fl stod det klart att turism och rekreation hörde samman i en enhet.

Kulturutskottet avstyrkte motionerna, men utgick ifrån att de synpunkter som fördes fram i den socialdemokratiska motionen skulle tas upp i TUREK:s arbete. Riksdagen följde utskottet.⁵²

Förslag i en kärv ekonomi

År 1983 lade TUREK fram sitt slutbetänkande, *Turism och friluftsliv* 2. Om förutsättningar och hinder. Samtidigt presenterade rekreationsberedningen sin utredning, *Områden för turism och rekreation*.

TUREK konstaterade, att 1975 års rekreationspolitiska beslut inte hade uppfyllts i alla delar. Särskilt missgynnade var barnfamiljer, handikappade och låglönegrupper. Jämlikhetsaspekterna måste därför "mer målmedvetet vägas in i samhällets åtaganden". I rådande statsfinansiella läge gjorde TUREK den bedömningen, att dessa mål kunde finansieras inom ramen för ordinarie budgetramar. Inga nya medel föreslogs.⁵³

Rekreationsberedningens uppgift var i första hand att redovisa programarbetet och utvecklingen i de 25 primära rekreationsområdena, men beredningen kom också med några övergripande synpunkter. Huvudansvaret för turismens utveckling borde ligga hos kommuner och landsting, turistnäring och folkrörelser. Staten borde medverka till en förbättrad samordning mellan det dryga tiotal statliga verk och myndigheter som handlade frågor med anknytning till turist- och rekreationspolitiken. Det 1978 förordade rekreationspolitiska investeringsstödet behövdes fortfarande, men det

kunde under rådande samhällsekonomiska läge inte realiserats.⁵⁴

1983 hade den politiska debatten om den ekonomiska krisen tagit ett strupgrepp på den statliga utredningsverksamheten. Såväl TUREK som rekreationsberedningen hamnade mitt i detta läge och resultaten blev därefter. Endast inom ramen för redan befintliga anslag kunde förändrade prioriteringar eller omorganiseringar göras. Det är svårt att se att utredningarna ens sammanlagt utgjorde ett kraftfullt handlingsprogram för den socialt inriktade turist- och rekreationspolitik, som Gunnar Nilsson m fl fyra gånger hade krävt i riksdagen.

Sammanfattning

1968 års turiskommitté föreslog 1973 en syntes mellan turism och den turistiskt intressanta delen av friluftslivet – fjärrekreationen. Genom denna syntes kom även konsument- och producentperspektiven att föras samman. För första gången i svensk politik lades därmed ett *konsumentperspektiv* på turistpolitiken och ett *producentperspektiv* på friluftslivspolitiken. Den gamla renodlingen var uppbruten.

I stort följde regeringen i sina propositioner 1975 utredningens förslag. Däremot kan vi se, att *konsumentperspektivet* dominerade hos Svante Lundkvist, medan *producentperspektivet* var allenarådande hos Kjell-Olof Feldt. Denna diskrepans är värd att komma ihåg, när vi i nästa avsnitt skall studera regeringens turist- och rekreationspolitik 1984.

Trots propositionerna blev de följande åren mycket konfliktfyllda. 1977 stod de politiska blocken i konflikt med varandra. Men året därpå kunde konflikten upplösas och enighet i kravet på fortsatt utredning uppstod.

Vi ser också hur konflikter om politikområdets utformning manifesterade sig inom några partier. Det socialdemokratiska kravet 1977 på fortsatt utredning av fritidspolitiken, som lades endast två år efter den socialdemokratiska regeringens propositioner, avspeglar ett politiskt missnöje även inom det socialdemokratiska partiet. Gunnar Nilssons m fl motion 1983, trots en socialdemokratisk regering, avspeglar samma missnöje.

Men även inom centern kan vi se hur de grupper som pläderade

för ett konsumentperspektiv på turist- och rekreationspolitiken får böja sig för det borgerliga samarbetet. Det senare ges inom centern en högre politisk prioritet än turist- och rekreationspolitiken.

Sammanfattningsvis ser vi att det i riksdagen alltifrån 1975 finns en uttalad och kraftfull opinion, som framhöll de sociala målen för turist- och rekreationspolitiken. Det viktigaste språkröret för denna opinion var kulturutskottet, som fyra år i rad ansåg sig ha anledning att hävda att de sociala målen var en "självklar utgångspunkt" för politikområdets utformning. Därmed markerades tydligt, att turist- och rekreationspolitiken skulle ses utifrån ett *konsumentperspektiv*. Producentperspektivet fick underordna sig.

1984 års turistpolitik

Konflikt inom regeringen

Efter en snabbremiss sände jordbruksminister Svante Lundkvist i februari 1984 en proposition på delning till sina regeringskolleger. I denna spelade resonemang kring de sociala målen och hur de efter-sätta gruppernas "hinder" skulle övervinnas och ojämlikheten minskas en stor roll. Men när regeringens proposition lades på riksdagens bord, hade Lundkvist av sina kolleger, eller möjligen bara av finansministern, tvingats till omfattande förändringar. I stort sett allt om de sociala målen hade strukits bort.⁵⁵

Regeringen hänvisade visserligen till 1975 års sociala mål, men när målen preciserades angavs i första hand en ökning av turismen och då särskilt den utländska. Det viktigaste medlet för att uppnå målen var en intensifierad marknadsföring. Detta skulle åstadkomma "förbättringar i svensk bytesbalans" samt ge positiva regionalpolitiska och sysselsättningsmässiga effekter.

Ett annat mål var att ge fler svenskar möjlighet att utnyttja turist- och rekreationsmöjligheterna "som var och en önskar". Men även detta såg regeringen i första hand som ett stöd till turistbranschen och pekade på dess lönsamhetsproblem med otillräcklig beläggning på hotell och i stugbyar. Regeringen underströk att "en väl fungerande turistnäring också får positiva rekreationspolitiska effekter".

Regeringen lågprioriterade turist- och rekreationspolitiken som ett eget politik-område och framhöll att

det *inte* (emfas här) i första hand är genom fritidspolitiska åtgärder som situationen kan förbättras, utan genom generella politiska åtgärder på bl a arbetsmarknads-, familje-, bostads-, social- och kulturpolitikens områden.

Regeringen föste därför bort flera frågor från sitt bord. Semester-spridning var en fråga för arbetsmarknadens parter, närrekreation och "hinderproblematik" var uppgifter för kommunerna. På statens ansvar låg i stället att "i första hand" förbättra marknadsföringsinsatser och "stödja företagets ansträngningar att öka svenskars och utlänningars efterfrågan på turism och rekreation i Sverige". Ett annat låg i att öka sysselsättningen.

Rekreationsberedningen skulle läggas ned och dess funktion tillsammans med naturvårdsverkets bidrags- och utvecklingsarbete föras över till Sveriges turistråd. Trots de nya uppgifterna skulle turistrådets "dominerande arbetsuppgift" även i fortsättningen vara att marknadsföra Sverige som turistland. Därmed skulle turistnäringen stödjas.⁵⁶ Propositionen genomsyras av ett producentperspektiv på turist- och rekreationspolitiken. Det var branschens ekonomi och effektivitet, som sattes i centrum för turist- och rekreationspolitiken. Statens uppgift blev att understödja branschens marknadsföring och lösandet av dess ekonomiska problem.

1984 års proposition överensstämmer i huvudsak med Kjell-Olof Feldts proposition från 1975. Därmed sätter 1984 års proposition sökarljuset på det socialdemokratiska partiets turist- och rekreationspolitik. Det går en ideologisk skiljelinje mellan Gunnar Nilssons m fl motioner och regeringens proposition. Bakom Nilssons linje stod med säkerhet LO och bakom regeringens stod Kjell-Olof Feldt. Inom turist- och rekreationspolitiken stod således samma grupper inom socialdemokratin emot varandra, som i den allmänna politiska debatten vid denna tid. "Rosornas krig" fördes även inom turist- och rekreationspolitiken!

De sociala målen

Med tanke på riksdagens i fyra år upprepade uttalanden att ett socialt synsätt skulle vara en "självklar utgångspunkt" för turist- och rekreationspolitiken, var det knappast förvånande att propositionen mötte kritik i riksdagen.

Sprickan i det socialdemokratiska partiet manifesterade sig åter. Samtliga (s)-motioner kritiserade regeringen för dess brist på intresse för de sociala målen i turist- och rekreationspolitiken. Rekreationsmöjligheterna skulle vara en rättighet och inte en "handelsvara som köps av de högstbjudande". Det var en "självklarhet" att undanröja de "uppenbara orättvisor" som fanns och ett statligt "handlingsprogram" borde avvisa "en ensidig kommersiell inriktning av turismen". Turistrådets uppgift borde vara att informera om semesteralternativ och stimulera människor som aldrig reste på semester att göra detta. Företrädare för folkrörelser borde därför knytas till turistrådet. Detta borde också initiera forskning kring de socio-ekonomiska hindren. Vikten av närrekreationsfrågorna betonades också.⁵⁷

I en partimotion krävde vpk, att turist- och rekreationspolitiken borde ha sin utgångspunkt i konsumenternas intresse i stället för i näringsens. Politikområdet borde dessutom omfatta såväl fjärr- som närrekreationen och partiet efterlyste ett statligt stöd till bl a fackliga organ, som ville utveckla möjligheter till närrekreation. En semesterrekreationsfond för lågavlönade krävdes åter.⁵⁸

I en kommittémotion från centern hävdades att om en turist- och rekreationspolitik skulle formuleras, så "återstod detta arbete att utföras". Den socialt inriktade rekreationspolitiken hade tilldelats "en utomordentligt blygsam roll" och regeringens uppfattning om hur de fördelningspolitiska orättvisorna skulle undanröjas efterlystes. Själv föreslog motionärerna ett samarbete med de folkrörelser, främst STF och Friluftsrämjandet, som länge arbetat på att främja den "breda allmänhetens möjligheter till turism".⁵⁹

Från folkpartiet kom ingen kritik för uteblivna sociala mål. Tvärtom sågs turismen uteslutande som en näring. En kommersiellt inriktad turism uteslöt inte en "turism i människors intresse". "En turism för de många" hänvisade folkpartisterna till de ideella organisationerna. Det enda exemplet på en social turist- och rekreationspolitik som anfördes från folkpartihåll var fjällturism i enkla former.⁶⁰

Från moderaterna fick regeringen visserligen kritik för att ha presenterat ett "magert aktstycke", som inte innehöll några "idéer och visioner", men samtidigt hälsade man med tillfredsställelse att regeringen sett politikområdet ur ett annat perspektiv än utred-

ningarna. Moderaterna tog liksom regeringen avstånd från selektiva statliga insatser. De "hinder" som borde undanröjas var, enligt moderaterna, de av "statsmakten uppsatta formella hindren".⁶¹

Regeringens förslag att ge *Sveriges turistråd* en ledande roll i turist- och rekreationspolitiken mötte emellertid ingen större kritik. Från moderat håll krävdes liksom året innan att turistrådet skulle begränsa sig till att marknadsföra turismen utomlands.⁶² Centerpartiet underströk dock det angelägna i att myndighetsfunktionen skildes från marknadsföringsfunktionen. Partiet ansåg att den enhet inom turistrådet som skulle ta över arbetsuppgifterna från Naturvårdsverket och rekreationsberedningen, borde få en stark självständig ställning.⁶³ I motsats till de moderata motionärerna ville centern stärka det konsumentorienterade inslaget i turistrådets arbete.

Sett utifrån ett *producent-* respektive *konsumentperspektiv* stod socialdemokraterna alltså djupt splittrade. Regeringen såg turist- och rekreationspolitiken utifrån det första, medan en opinion inom partiets riksdagsgrupp såg frågan från ett konsumentperspektiv. Vpk var det enda parti, som stod helt enigt bakom ett konsumentperspektiv. Centern var mer splittrad. I sin kommittémotion lade partiet i huvudsak ett konsumentperspektiv på politikområdet, medan enskilda centerpartistiska motionärer såg saken från ett tydligt producentperspektiv. Folkpartiets motionärer framhöll turismen som näring och formulerade således sin turist- och rekreationspolitik utifrån ett producentperspektiv. De sociala målen reducerades till en fråga om billig fjällturism. Moderaterna såg politikområdet som ett stöd till marknadskrafterna och avvisade varje statlig styrning. Här låg ett renodlat producentperspektiv till grund för politikformuleringen.

Förespråkarna för ett konsumentperspektiv underströk behovet av ett samarbete mellan turistorganen och folkrörelserna. En sådan koppling ansågs viktig för att möta de kommersiella näringsintressena. Vidare betonade man en koppling mellan när- och fjärrrekreationen. Här låg en annan grund för en socialt inriktad turist- och rekreationspolitik.

Kulturutskottet blev naturligtvis inte enigt. Utskottet påpekade, att det redan i sitt utlåtande 1975 starkt betonat att sociala och

ekonomiska hinder inte fick bestämma vilka som skulle få del av utbudet av rekreations- och turistaktiviteter. De sociala aspekterna på turist- och rekreationspolitiken hade inte tillräckligt beaktats i propositionen utan underströk åter det viktiga i att

i princip alla medborgare bereds möjlighet att ta del av de värden som turismen i Sverige kan erbjuda och att de kan utnyttja sin fritid i sådana former som var och en önskar. Det är särskilt angeläget att samhället på olika sätt gör de svagast ställda grupperna och individerna delaktiga i de rekreationsmöjligheter som turismen inom Sverige har.

Följaktligen vägrade utskottet att i denna del yrka bifall till propositionen. Ej heller yrkade utskottet avslag på de (s)-, (vpk)- och (c)-motioner, som hade pläderat för ett tydligare konsumentperspektiv. I stället begärde det, att riksdagen skulle "ge regeringen till känna vad utskottet anfört".

Även i fråga om *närrekreationen* hade utskottet delvis avvikande uppfattning. Visserligen var detta en kommunal angelägenhet, men det var viktigt att storstadsregionerna fick goda möjligheter till närrekreation. Utskottet förstod svårigheterna att inom Sveriges turistråd förena uppgifterna att både marknadsföra Sverige och genomföra en socialt inriktad turist- och rekreationspolitik, men då en särskild delegation skulle ta hand om myndighetsfrågorna hade utskottet inga invändningar. I målformuleringen reserverade sig utskottets moderata och folkpartistiska ledamöter till förmån för den producentinriktning som propositionen hade angivit.⁶⁴

Kulturutskottets hemställan till riksdagen omfattade 43 punkter. I fem av dessa hade utskottet avvikande, kritiska eller kompletterande synpunkter på vad propositionen föreslagit.⁶⁵ Regeringen hade således inte varit särskilt lyckosam i sin med stor förväntan emotsedda turist- och rekreationspolitiska proposition. I riksdagen bifölls utskottsmajoritetens förslag.⁶⁶

Sammanfattningsvis kan vi således, vad gällde de *sociala målen*, se hur blockmotsättningarna var uppluckrade. Moderater och folkpartister gjorde gemensam sak med den socialdemokratiska regeringen, medan den socialdemokratiska riksdagsgruppen bildade koalition med centern och vpk.

Riksdagens turist- och rekreationspolitiska beslut 1984 utgjorde slutpunkten på 1970-talets utredande inom turist- och rekreationspolitiken. Det innebar också slutpunkten för rekreationsberedningen, denna statens förkämpe för *konsumentperspektivet*. Beredningens handläggare och dess funktion flyttades över till Sveriges turistråd, statens förkämpe för *producentperspektivet*. Nu genomfördes fullt ut turistutredningens tanke från 1973, nämligen att turism och rekreation skulle föras samman till en politisk och administrativ enhet.

Sveriges turistråd var alltså beslutets stora vinnare. Vid sidan av den *marknadsföringsfunktion*, som turistrådet alltid haft, skulle det nu också få en *myndighetsfunktion*. Utöver sin traditionella inriktning mot att söka lösa turistbranschens mer kommersiella bekymmer skulle turistrådet nu också sträva efter att, som kulturutskottet uttryckte det, ”på olika sätt göra de svagast ställda grupperna och individerna delaktiga i de rekreationsmöjligheter som turismen inom Sverige har”.

Regeringen hade i propositionen föreslagit att Sveriges turistråd skulle arbeta utifrån ett *producentperspektiv*. Kulturutskottet hade emellertid skrivit till regeringen och sagt, att ett *konsumentperspektiv* skulle ligga till grund för turistrådets verksamhet. Problemet var bara att det var regeringen och inte kulturutskottet som var turistrådets närmaste uppdragsgivare.

1984 – en slutpunkt?

När detta skrivs – i oktober 1987 – har drygt tre år gått sedan Sveriges turistråd inträdde i sin nya roll som samlande organ för den svenska turist- och rekreationspolitiken. Trots den korta tiden kan vi se några utvecklingstendenser i sättet att genomföra 1984 års riksdagsbeslut.

I stadgarna för det nya turistrådet anges två mål för rådets verksamhet:

- ☐ att utveckla svensk turism och att genom marknadsföringsåtgärder förbättra svensk bytesbalans, sysselsättning och stödja regional utveckling,
- ☐ att medverka till att förbättra möjligheterna för breda folkgrupper till turism och rekreation.

Med hjälp av turistrådets fyra anslagsframställningar till regering-
en fr o m budgetåret 1985/86 t o m 1988/89 kan vi se hur ledningen
för Sveriges turistråd tolkat 1984 års beslut.⁶⁷

Ett genomgående drag är turistrådets vilja att effektivisera tu-
ristnäringen. Genom investeringar och marknadsföringsåtgärder
skall goda resultat uppnås vad gäller bytesbalans, sysselsättning
och näringens ekonomi. Bäst sammanfattas turistrådets förståelse
av sin uppgift i den "affärsidé", som utformades under 1986:

Sveriges turistråd skall aktivt utveckla turism och reseindustri i
Sverige till en framgång för näringen till gagn för alla slags kon-
sumenter samt för företag och samhälle.

Genom att sätta *näringen i centrum* medverkar turistrådet till att "de
svagast ställda grupperna" blir delaktiga i "rekreationsmöjlighete-
terna". Producentperspektivet är alltså utgångspunkten för turist-
rådets verksamhet. Konsumentperspektivet har fått underordna
sig.

Det finns emellertid anledning att fråga sig om konsument-
perspektivet, så som det har formulerats i riksdagsbeslutet över hu-
vud taget är närvarande i turistrådets verksamhet. I turistrådets
anslagsframställningar finns det tre glidningar i terminologin, som
visar hur konsumentperspektivet successivt försvagas under perio-
den efter 1984.

Den första glidningen gäller användandet av termen "breda folk-
grupper". Den finns som nämnts i stadgarna för turistrådet och
markerar där att genomförandet av de sociala målen också åligger
turistrådet. Denna term används även i framställan för 1985/86,
men ersätts i framställan för 1986/87 med termen "turism för alla".
Denna är mer marknadsföringsorienterad och saknar koppling till
den socialpolitiska diskussionen. I turistrådets senaste framställan
har till och med den termen försvunnit. Kvar finns enbart resone-
mang kring olika "segment" av intresse för marknadsföringen.

Den andra glidningen gäller "hinderproblematiken". Alltifrån
1936 års socialdemokratiska motion, via 1973 års turistutredning,
rekreationsberedningens rapporter, Gunnar Nilssons m fl motioner
till TUREK:s betänkande 1983, angavs hindren vara av social och
ekonomisk natur. Det finns dock inget i turistrådets framställ-

ningar från 1984 som tyder på att rådets ledning har ägnat *denna typ* av hinder någon som helst tanke. Tvärtom har man hänvisat till regeringens inställning, att sådana frågor får lösas genom generella politiska åtgärder och inte inom turist- och rekreationspolitiken.

Däremot har turistrådets ledning, av analysframställningarna att döma, ägnat möda åt att försöka få bort en annan typ av hinder, nämligen politiska hinder, som t ex spridning av skollov och semestrar, regler för näringslivets verksamhet som tillstånd, skatter m m. Turistrådet har också utlovat en "systematisk analys av hinder för turistnäringens expansion" och försöka att undanröja dem. Turistrådets styrelse har således omdefinierat "hinderproblematiken". De socio-ekonomiska hindren har bytts ut mot politisk-administrativa. Krav på en sådan omdefinition förde för övrigt moderaterna fram i en kommittémotion 1984.

Den tredje språkliga glidningen finner vi i den senaste anslagsframställan. I stället för "turism" införs nu termen "besöksnäring" och "turistbranschen" byts ut mot "besöksbranschen". Denna förändring måste sättas i samband med den samtidigt uttalade satsningen på affärs- och konferensresorna, ty det är dessa, framhålls det, som är de mest lönsamma och inte privatresandet.

Begreppet "turism" har alltid haft privat- och fritidsresandet som utgångspunkt och är impregnerat av ett fritidsinnehåll. Begreppet "besöksnäring" saknar denna betydelse. Den sätter i stället näringen och dess lönsamhet i centrum och frågar inte efter varför folk reser. Ur lönsamhetssynpunkt blir därmed affärs- och konferensresandet det mest intressanta. Då turistrådet hela tiden satt branschens lönsamhet i centrum är rådets omorientering bort från fritidsresandet till arbetstidsresandet fullt logiskt. Men därmed kommer också de sociala målen och konsumentperspektivet ännu mer i skymundan.

Av anslagsframställningarna att döma har också mycket lite gjorts inom Sveriges turistråd för att uppfylla stadgarnas andra "att-sats". Diskussion har förts att införa semesterchecker, semesterkonto och semesterstipendier, alla varianter av samma slag. Ingen av dessa idéer har ännu förverkligats. Vidare har hänvisats till ett "handlingsprogram för turism och rekreation för alla", vilket har visat sig vara ett arbetsmaterial som aldrig har behandlats av turistrådets ledning. Däremot har vissa grupper som t ex handikap-

pade uppfattats som segment i marknadsföringen och en särskild katalog med handikappanpassade rekreationsmöjligheter har tagits fram.

Sammanfattningsvis har således turistrådets ledning kraftigt arbetat utifrån producentperspektivet. I allt mindre utsträckning överensstämmer turistrådets syn på turist- och rekreationspolitiken med kulturutskottets och riksdagens. Däremot finns en stark överensstämmelse mellan regeringens syn, som den uttrycktes i 1984 års proposition, och turistrådet. Därmed är vi också inne på den generella frågan om riksdagens betydelse i svensk politik.

Hur har då turistrådets framställningar tagits emot av regering och riksdag? I jordbruksdepartementets bilaga till budgetpropositionen har under åren 1985–1987 ingen kritik riktats mot turistrådets sätt att uppfatta sin roll. Det har i stället fått ett ideologiskt och politiskt stöd från regeringen.⁶⁸

Från kulturutskottet kom till en början heller ingen kritik. Våren 1985 fann kulturutskottet för första gången på fem år *inte* anledning att hävda, att turist- och rekreationspolitiken "självlart" skulle utgå från ett socialt synsätt.⁶⁹ 1986 ifrågasatte emellertid vpk i en partimotion, om det var möjligt för ett och samma organ att dels utveckla svensk turism, förbättra svensk bytesbalans och sysselsättning, dels förbättra möjligheterna för breda folkgrupper till turism och rekreation. Vpk fann att Sveriges turistråd hela tiden arbetat utifrån ett "producentperspektiv" och att det därför vore naturligt om Sveriges turistråd fortsättningsvis fick sköta producentintressena, medan rekreationsdelen, "konsumentperspektivet", bröts ut och lades under en annan huvudman.⁷⁰

Även om kulturutskottet yrkade avslag på motionen, fann det anledning att hänvisa till sitt uttalande från 1984. Detta ägde alltså sin giltighet, fastslog utskottet och hänvisade till de mål som inskrivits i turistrådets stadgar. Riksdagen gick på utskottets linje.⁷¹

År 1987 återkom vpk med samma krav på tudelning av turistrådet. Men denna gång kom också kritik från socialdemokratiskt håll. Motionärerna hänvisade till att levnadsnivåundersökningar visat att ingen utjämning skett mellan samhällsgrupperna, trots att "betydande insatser gjorts för en ny turistpolitik". Utvecklingen efter 1984 hade inte inneburit något trendbrott i utjämningen mellan samhällsklasserna eller i möjligheten att nå de eftersatta grupper-

na. Motionärerna krävde att de sociala målen måste formuleras tydligare.⁷²

Kulturutskottet hävdade att det ingick i turistrådets "ansvar för utformningen av turistpolitiken" att även se till att de sociala målen uppfylldes. Motionerna avslogs av riksdagen.⁷³

Sammanfattning

Hanteringen inom regeringen av 1984 års proposition visar tydligt den spricka som finns inom det socialdemokratiska partiet i turist- och rekreationspolitiken. Producentperspektivet blev också regeringens inriktning på politikområdet våren 1984. Propositionen mötte också kritik bland riksdagsledamöter inom (s), (c) och (vpk), vilka i kulturutskottet drev igenom en mer konsumentvänlig skrivning. Kravet på de sociala målen slogs fast i riksdagen, även om moderaterna och folkpartiet ställde sig på den socialdemokratiska regeringens sida.

Sveriges turistråd blev vinnaren i 1984 års beslut. Statens förkämpe för konsumentperspektivet – rekreationsberedningen – fick läggas ned. Den utveckling som vi hittills har sett inom turistrådet leder till slutsatsen att rådets uppfattning i allt mindre utsträckning överensstämmer med kulturutskottets och konsumentperspektivets företrädare.

Politiskt har turistrådet hittills fått stöd från jordbruksdepartementet. Däremot pekar den senaste utvecklingen i riksdagen mot en växande kritik. Kulturutskottet har såväl 1986 som 1987 åter hänvisat till de sociala målens betydelse. Denna utveckling för tankarna till Gunnar Nilssons m.fl:s agerande under åren 1980–1983, då kulturutskottet varje år fick deklarera att de sociala målen var en "självklar" utgångspunkt för turist- och rekreationspolitiken. År 1984 såg vi resultatet och frågan kan ställas hur länge kulturutskottet efter 1984 kommer att upprepa samma uttalande.

Frågan kan också ställas vilka aktörer, som framöver agerar för producent- respektive konsumentperspektivet. Att Sveriges turistråd är en åtminstone verbalt stark representant för producentperspektivet står helt klart, men vilka kan ta på sig uppgiften att agera för konsumentperspektivet nu när Gunnar Nilsson har lämnat riksdagen?

Noter

¹ För en mer fullständig genomgång av politikområdet hänvisas till Olson, Hans-Erik, *Staten, turismen och recreationen. Producenter och konsumenter i kamp om makten!* Fritidspolitiska studier nr 2. Förvaltningshögskolan, Stockholms universitet 1987.

² I statsvetenskaplig forskning finns det i huvudsak två sätt att förklara ett politiskt skeende – ett *aktörsteoretiskt* eller ett *strukturteoretiskt*. På senare tid har emellertid ett tredje alternativ lanserats, som pläderar för en sammanvägning av både aktörs- och strukturteorier. Se Lewin, Leif, *Det politiska spelet*, Kristianstad 1979, s 11 ff, och Lundquist, Lennart, "Aktörer och strukturer", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1984:1.

Vid en aktörsteoretisk ansats måste man skilja mellan de explicit framförda *motiveringarna* och de oftast dolda *motiven*. Vidare kan aldrig statlig politik tillräckligt djupt förklaras utan att man också analyserar de krafter som agerar i (det civila) samhället. Se Hadenius, Axel, "Att belägga med motiv" i Hadenius–Henning–Holmström, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Uppsala 1984 och Hessler, Carl Arvid, "En forskningsuppgift", *Svensk Tidskrift*, 1942.

I detta arbete har såväl de strukturteoretiska resonemangen som analysen av de politiska aktörernas motiv och de samhälleliga krafternas påverkan på turist- och rekreationspolitiken utelämnats. En sådan ambition hade fordrat ett djupare forskningsarbete.

³ SOU 1927:28, s 144 f.

⁴ Prop nr 80, 1934 och Rskr nr 6, 1934.

⁵ Statsutskottets utl nr 9, punkt 91, 1889.

⁶ Statsutskottets utl nr 7, s 41, 1908.

⁷ AK, Motion nr 165, 1936 och Rskr nr 246, 1936.

⁸ SOU 1940:12, s 30.

⁹ Prop nr 1, 1939. Tionde huvudtiteln (Handelsdep.) punkt 77 och 78, s 175 ff och Rskr nr 459, 1939.

¹⁰ SOU 1940:12, s 106 f.

¹¹ SOU 1938:45.

¹² Prop nr 223, 1950, s 70; tredje lagutskottets utl nr 29, 1950 och Rskr nr 412, 1950.

¹³ Prop nr 187, 1952; tredje lagutskottets utl nr 27, 1952 och Rskr nr 366, 1952.

¹⁴ SOU 1951:49.

¹⁵ FK, Motion, nr 233. AK, Motion, nr 293, 1960 och Rskr nr 256, 1960.

¹⁶ SOU 1966:33.

¹⁷ SOU 1965:19.

¹⁸ Prop 1, Bil 12, punkt 76, s 150, 1963; Prop nr 59, 1967 och Jordbruksutskottets utl nr 17, Rskr nr 213, 1967.

¹⁹ Prop nr 79, Statsutskottets utl nr 122, Rskr nr 291, 1970.

²⁰ SOU 1973:52, s 20 ff.

- ²¹ Ibid, passim.
- ²² Prop nr 46, 1975.
- ²³ Prop nr 47, 1975.
- ²⁴ Motion nr 2072, 1975.
- ²⁵ Motion nr 2067, 1975.
- ²⁶ Kulturutskottets utl 1975/76:1y.
- ²⁷ Civilutskottet utl 1975/76:2.
- ²⁸ Motion nr 1978, 1975.
- ²⁹ Motion nr 1976/77:739.
- ³⁰ KrU 1977/78:14 och Protokoll, 1977/78:37, s 72–86.
- ³¹ Motion 1977/78:1518.
- ³² KrU 1978/79:15; Rskr 1978/79:48.
- ³³ Ds Jo 1978:2.
- ³⁴ Prop 1978/79:100, Bil 13 I 2.
- ³⁵ Motion 1978/79:1311, Motion 1978/79:2125 och Motion 1978/79:2119.
- ³⁶ KrU 1978/79:22; Protokoll 1978/79:115.
- ³⁷ SOU 1981:28; Prop 1981/82:100, Bil 13 I 2.
- ³⁸ Motioner 1981/72:2018 och 2044.
- ³⁹ Motioner 1981/82:2110 och 2112.
- ⁴⁰ KrU 1981/82:19; Protokoll 1981/82:115.
- ⁴¹ Motion 1979/80:1252; Motion 1979/80:1248, Motion 1979/80:1887.
- ⁴² KrU 1979/80:30.
- ⁴³ Protokoll 1979/80:155.
- ⁴⁴ Motion 1980/81:544 och Motion 1980/81:957.
- ⁴⁵ KrU 1980/81:24 samt KrU 1981/82:10; Protokoll 1980/81:125 samt Protokoll 1981/82:32.
- ⁴⁶ Motion 1981/82:1329; Motioner 1981/82:1129 och 1130.
- ⁴⁷ KrU 1981/82:19.
- ⁴⁸ SOU 1983:45, s 3 f samt 27 ff.
- ⁴⁹ Motion 1982/83:1857; KrU 1982/83:25 och Protokoll 1982/83:115.
- ⁵⁰ Motion 1980/81:1046; Motion 1980/81:1487; Protokoll 1980/81:163; Motion 1982/83:1856.
- ⁵¹ Motion 1982/83:1857.
- ⁵² KrU 1982/83:25; Protokoll 1982/83:115.
- ⁵³ SOU 1983:45, s 111 ff.
- ⁵⁴ SOU 1983:43.
- ⁵⁵ Svegfors, Mats, "Från jämlikhet till exportpolitik", *SvD* 14 mars 1984.
- ⁵⁶ Prop. 1983/84:145.
- ⁵⁷ Motion 1983/84:2718; Motion 1983/84:2727 och Motion 1983/84:1661.
- ⁵⁸ Motion 1983/84:2722.
- ⁵⁹ Motion 1983/84:2732.
- ⁶⁰ Motion 1983/84:2734 och 1079; Motion 1983/84:902.
- ⁶¹ Motioner 1983/84:2731, 2736; Motion 1983/84:2721.
- ⁶² Motion 1983/84:1234.
- ⁶³ Motion 1983/84:2732.

⁶⁴ KrU 1983/84:22.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Protokoll 1983/84:158.

⁶⁷ Framställningen bygger på Sveriges turistråds Anslagsframställning 1985/86, Verksamhetsplan 1986/87, Anslagsframställning 1987/88 och Anslagsframställning 1988/89.

⁶⁸ Prop 1984/85:100, Bil 11, I 2, Jordbruksdepartementet, s 109. Prop 1985/86:100, Bil 11, I 2, Jordbruksdepartementet, s 116f. Prop 1986/87:100, Bil 11, I 2, Jordbruksdepartementet, s 75 ff.

⁶⁹ KrU 1984/85:12.

⁷⁰ Motion 1985/86:Kr263 och Kr308.

⁷¹ KrU 1985/86:19; Protokoll 1985/86:1319.

⁷² Motion 1986/87:Kr420; Motion 1986/87:Kr418.

⁷³ KrU 1986/87:20; Protokoll 1986/87:134.

Källor:

Riksdagens protokoll 1889–1987.

Ds Jo 1978:2. *Statliga insatser för turism och rekreation*. Riksdagens protokoll och handlingar.

SOU 1927:28. *Betänkande och förslag angående turistreklam- och upplysningsverksamheten i utlandet*.

SOU 1938:45. *Betänkande med förslag ang. reglering av strandbebyggelse m.m.*

SOU 1940:12. *Betänkande med utredning och förslag ang. inväntande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning*.

SOU 1951:49. *Turisttrafiken från utlandet*.

SOU 1965:19. *Friluftslivet i Sverige, Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen*.

SOU 1966:33. *Friluftslivet i Sverige, Del III. Anläggningar för det rörliga friluftslivet m.m.*

SOU 1973:52. *Turism och rekreation i Sverige*.

SOU 1981:28. *Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret*.

SOU 1983:43. *Områden för turism och rekreation*.

SOU 1983:45. *Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder*.

Sveriges turistråd, Anslagsframställning 1985/86.

– Verksamhetsplan 1986/87.

– Anslagsframställning 1987/88.

– Anslagsframställning 1988/89.

Vad styr den svenska trafikpolitiken?

Vi skall här granska den svenska trafikpolitiken¹ utifrån ett givet perspektiv. Vår utgångspunkt är frågan om hur den offentliga sektorns utveckling kan förklaras. Den vetenskapliga litteraturen erbjuder en mångfald skiftande förklaringsansatser (jfr Tarschys 1975), men vi skall här i första hand pröva en bestämd sådan ansats, nämligen ett producent- och ett konsumentperspektiv: I vilken utsträckning kan vi förstå den offentliga sektorns utveckling som ett resultat av agerandet på en producent- och en konsumentmarknad?

Låt oss direkt avgränsa begreppen producent och konsument. Med producenter menar vi de aktörer som genom utbud av varor och tjänster försöker skaffa sig en bärgning. Hit hör i vårt fall vägverket och dess underleverantörer, SJ och de företag som har intresse av järnvägsinvesteringar, bilproducenter som Volvo och Saab osv. Med konsumenter menar vi de aktörer som har intresse av att utnyttja dessa varor och tjänster. Bilister t ex har intresse av att kunna färdas på goda vägar, resenärer efterfrågar god och billig kollektiv trafikförsörjning.

Vi skall senare utveckla och nyansera detta förklaringsperspektiv, som i sig rymmer ett flertal intrikata problem. Men först skall vi studera det som skall förklaras: den trafikpolitiska utvecklingen.

Den trafikpolitiska utvecklingen under efterkrigstiden

Det är väl känt att transportsektorn sedan andra världskriget genomgått oerhört omvälvande förändringar. Vi kan teckna en bild av den snabba utvecklingen genom att ange några få statistiska uppgifter.

Det totala *persontransportarbetet*, som mäts i miljarder personkilometer, femdubblades mellan 1950 och 1980 – från ca 17 miljarder till mellan 85 och 90 miljarder. (Siffrorna inkluderar då inte gång- och cykeltrafik). År 1950 svarade kollektivtrafiken för två tredjedelar av persontransportarbetet, och järnvägen dominerade. Redan ett drygt tiotal år senare svarade personbilismen för ungefär fyra femtedelar av persontransportarbetet. Järnvägen svarade då för mindre än 10 procent av persontransportarbetet, och dess andel fortsatte att sjunka.

Bakgrunden till denna utveckling är naturligtvis privatbilismens expansion. År 1950 fanns i Sverige omkring 250 000 personbilar registrerade. Sedan dess har antalet ökat med i stort sett 100 000 per år. Miljonstrecket passerades ungefär vid årsskiftet 1958/59. År 1965 fanns 1,75 miljoner personbilar, 1976 2,9 miljoner. Sedan dess har ökningstakten minskat. Idag finns 3,25 miljoner personbilar i trafik. Som en följd av denna utveckling mötte kollektivtrafiken på väg och järnväg under 1950- och 1960-talen svåra problem. Denna trend bröts några år in på 1970-talet, när oljekriser inträffade, bensinkostnaderna steg och ökningen av antalet bilar krympte. Under 1980-talet har sedan särskilt den regionala och lokala kollektivtrafiken expanderat.

Godstransportarbetet, som kan mätas i miljarder tonkilometer, har uppvisat en något mindre dramatisk utveckling. Under perioden 1950–60 ökade godstransportarbetet från 14 till 20 miljarder tonkilometer. Därefter har det ökat snabbare, till omkring 45 miljarder 1970 och 50 miljarder 1974. Efter detta har godstransportarbetet legat på en någorlunda oförändrad nivå.

Denna utveckling av godstransporterna speglar naturligtvis den allmänna samhällsekonomiska utvecklingen med snabb ekonomisk tillväxt under 1950- och 60-talen och med betydande problem från omkring mitten av 1970-talet.

Om vi ser på godstransporternas fördelning på olika trafikslag finner vi att järnvägen 1950 svarade för bortåt två tredjedelar av det inrikes godstransportarbetet. Lastbilarnas andel var då omkring en femtedel. Dessa proportioner ändrades successivt, så att lastbilarna mot 1960-talets slut svarade för omkring hälften av allt godstransportarbete; de hade då praktiskt taget monopol på de korta godstransporterna.

Om vi sedan ser till *infrastrukturen* inom transportsektorn, så har självfallet vägnätet förbättrats mycket kraftigt under efterkrigstiden. Det kan här räcka med att nämna att av det statliga vägnätet (riks- och länsvägar) var det 1953 endast 1,5 procent som tillät 7 tons axeltryck. År 1960 tilläts 8 tons axeltryck på ungefär hälften av vägnätet. Idag är 10 tons axeltryck standard på hela det statliga vägnätet. Också i en rad andra avseenden som beläggning och framkomlighet har en motsvarande utveckling skett.

Vad gäller järnvägarna, lades under perioden 1952–72 en fjärdedel av bannätet ned. Klyftan har blivit allt tydligare mellan ett lönsamt, successivt upprustat affärsbanenät och ett olönsamt nät, där trafiken upprätthålls av andra skäl än de företagsekonomiska. Ofta handlar det då om regionalpolitiska hänsyn.

Till bilden hör också flygets snabba utveckling.

Låt oss så fokusera blicken på statsmakternas handlande. Hur har den svenska trafikpolitiken utvecklats under efterkrigstiden? Vi skall studera trafikpolitiken ur två relaterade aspekter: *resurser* och *regler*. För det första skall vi anlägga ett resursfördelningsperspektiv. För det andra skall vi granska de regler för trafiksektorn som statsmakterna fastställt.

Budgetpropositionen i januari 1948 upptog ungefär 340 miljoner kronor i drift- och investeringsanslag till trafiksektorn. Två utgiftsposter dominerade: till vägunderhåll och vägbygge anslogs bortåt 220 miljoner, och SJ medgavs investeringar på nästan 80 miljoner. Till sjöfarten anslogs ungefär 20 miljoner kronor.²

Låt oss börja med att studera väganslagen. Det handlar här dels om underhåll, dels om byggande. Till underhållet räknar då statsmakterna förbättringar av vägbeläggningen. Merparten av anslagen gick till det statliga vägnätet. För byggande och underhåll svarade väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, sedermera ombildad till

Statens vägverk. Dessutom utbetalades bidrag till kommunerna och – i mindre omfattning – till de enskilda vägarna. Väganslagen avräknades mot de automobilskatter som flöt in. Denna koppling mellan utgifter och intäkter inom trafiksektorn avskaffades så sent som 1979. Systemet underlättade en satsning på vägarna: när bilsismen expanderade flöt mer bilskattemedel in, och därmed fanns ökade resurser till hands att satsa på vägarna.

Under 1940-talet hade väg- och vattenbyggnadsstyrelsen svårigheter att förbruka sina anslag. De belopp som reserverades till följande budgetår tenderade att bli allt större. Först så småningom organiserades en produktionsapparat som kunde förbruka de anvisade medlen.

I takt med att automobilskatteintäkterna ökade satsades alltså mer på vägarna. I reala termer, dvs om vi korrigerar för penningvärdesförsämringen, skedde tex en tredubbling mellan 1948 och 1956.³ Medan tidigare mer pengar anslagits till underhåll än till nybyggnader, försköts proportionerna under 1950-talet, så att mer än hälften av väganslagen gick till byggande.

Under 1950-talet var satsningarna på vägarna av stor samhälls-ekonomisk betydelse. Vi kan notera att 1956 uppgick de sk egentliga statsutgifterna på driftbudgeten (alltså exklusive utgifterna för statens kapitalfonder) till ungefär 9 miljarder kronor. Mer än en tiondel av detta belopp (10,5 procent) utgjordes av vägstnader! Som en jämförelse kan nämnas att de totala anslagen för undervisning, forskning, kultur och kyrka endast var obetydligt högre: 13 procent av de "egentliga statsutgifterna" kom på ecklesiastikdepartementets huvudtitel.

Efter 1956 fortsatte kostnaderna för vägarna att öka, också i reala termer, fram till mitten av 1970-talet. Ökningstakten blev efterhand dock allt lägre: väganslagens andel av driftbudgeten minskade successivt. 1978 svarade vägstnaderna för mindre än 3 procent av driftbudgeten.

Det var alltså framför allt under 1950-talet som en stor del av samhällsresurserna inriktades på vägarna. Det är signifikativt att koalitionsregeringen 1951–57 innehöll en särskild vägminister, bondeförbundaren Hjalmar Nilsson i Spånstad.⁴

Det bör noteras att samhällets faktiska insatser för vägarna så småningom blev avsevärt större än vad väganslagen utvisar. Be-

tydande insatser skedde nämligen också i form av beredskapsarbeten. Dessa finansierades som sysselsättningsstöd över andra delar av statsbudgeten. Det handlade under 1960-talet om insatser i storleksordningen en tredjedel av de ordinarie väganslagen.

Länge anslogs mer pengar till nybyggnad än till underhåll. Från mitten av 1970-talet skedde dock en påtaglig förskjutning, så att underhållet starkt prioriterades, medan byggandet alltmer hölls tillbaka.⁵

Först i mitten av 1950-talet fick väg- och vattenbyggnadsverket resurser för en mer långsiktig vägplanering. År 1959 kunde man presentera en första vägplan för Sverige. Den skulle komma att följas av fler.

Vad gäller järnvägarna innebar efterkrigstidens första år väsentligen investeringsanslag. Verksamheten gick ekonomiskt ihop. Under 1950-talet minskade dock antalet resor väsentligt, och SJ:s driftsresultat försämrades. Åren kring 1960 låg de årliga förlusterna runt 150 miljoner kr. Under 1960-talet skedde omfattande nedläggningar av olönsamma bandelår. SJ:s banlängd var vid årsskiftet 1959/60 sammanlagt 14 850 km, tio år senare 11 884 km. Från slutet av 1950-talet tilldelades SJ ett driftbidrag för de olönsamma bandelarna om först 100, sedan 80 miljoner kr. I och med 1963 års trafikpolitiska beslut, som vi strax skall återkomma till, reglerades driftbidraget till omkring 200 miljoner kr, sjönk under 1960-talet (i reala termer) för att därefter stiga. År 1984 uppgick bidraget till 1,5 miljarder (vilket motsvarar ungefär 360 miljoner i 1964 års penningvärde).

Investeringsanslagen till SJ urholkades under 1950- och 1960-talen för att sedan åter öka.

Trots 1963 års trafikpolitiska beslut uppvisade SJ årligen betydande underskott. Under mitten av 1970-talet förbättrades resultatet tillfälligt. På senare år har kraftfulla insatser gjorts för att få företaget självbärande.⁶

I början av 1960-talet infördes ett stöd till olönsam busslinjetrafik på landsbygden. Stödet var under 1960-talet av blygsam omfattning (mindre än 10 miljoner kr per år), men byggdes sedan ut i takt med den regionala trafikplaneringen, vilken påbörjats 1970 (Sannerstedt 1979). I samband med 1979 års nya trafikpolitiska beslut ändrades huvudmannaskapet för den regionala kollektivtrafi-

ken. Därefter expanderade den regionala och lokala kollektivtrafiken. I statsbidrag utbetalades 252 miljoner kr år 1984. Sedermera har riksdagen på regeringens förslag beslutat att stödet successivt skall avvecklas.

Trafikpolitiken innebär också en styrning av transportsektorn från statsmakternas sida. Vi kan säga att staten intervenerar på transportmarknaden. Under 1940- och 1950-talen var ett viktigt inslag i denna styrning en reglering av de yrkesmässiga landsvägstransporterna. Dessa regleringar uppfattades som hämmande, och i takt med att landsvägstransporterna ökade i omfattning stärktes motiven att avskaffa regleringarna. Det omtalade trafikpolitiska beslutet från 1963 inriktades bland annat på detta.

Inom transportsektorn skulle nu en fri konkurrens på lika villkor råda, och samtidigt skulle alla bygder garanteras en tillfredsställande transportförsörjning. Den tillfredsställande transportförsörjningen skulle främst garanteras genom att staten via ett driftbidrag till SJ såg till att viss olönsam järnvägstrafik kunde fortsätta utan att detta belastade SJ ekonomiskt. Samtidigt skulle SJ rationalisera, satsa på det bärkraftiga affärsbanenätet och lägga ned olönsamma bandelar. I takt med att regleringarna av den yrkesmässiga landsvägstrafiken avskaffades i etapper skulle konkurrensen på transportmarknaden hårdna. För att denna konkurrens skulle leda till samhällsekonomisk effektivitet skulle den ske på lika villkor, och varje trafikmedel skulle bära sina samhällsekonomiska kostnader. I praktiken kom detta att innebära att SJ ålades ett förräntningskrav, samtidigt som betydande delar av det i verket nedlagda statskapitalet skrevs av. Vissa omfördelningar gjordes i fråga om beskattningen av landsvägstrafiken. Däremot blev det aldrig utrett vilka samhällsekonomiska kostnader landsvägstrafiken egentligen borde svara för i fråga om tex miljöpåverkan och olyckor.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet blev trafikpolitiken mycket kritiserad. Bilismens expansion och kollektivtrafikens tillbakagång ansågs få alltför negativa effekter ifråga om miljö och regionalpolitik. Trafikbeslutet drabbade särskilt de medborgare som saknade tillgång till bil. Kritiken ledde till flera nya åtgärder från statsmakternas sida: ett regionalpolitiskt transportstöd

infördes för transport av råvaror till och förädlade produkter från det sk stödområdet i norra Sverige. Subventionerna av Gotlands-
trafiken ökade. En planering av den regionala och lokala kollektivtrafiken påbörjades. Stödet till olönsam sådan kollektivtrafik byggdes ut. Fordonsbeskattningen justerades, och åtgärder vidtogs mot överlastar inom åkerinäringen.⁷

Ett nytt trafikpolitiskt beslut togs så småningom 1979.⁸ Till de väsentligaste inslagen i den justerade trafikpolitiken hörde lågprissatsningar och rabatter inom SJ samt utvecklingen av den regionala och lokala kollektivtrafiken, nu med kommunalt (kommuner, kommunförbundet, landstingen) huvudmannaskap.

Förklaringsfaktorer

Vi skall i det följande undersöka i vilken utsträckning ett konsument- respektive producentperspektiv kan förklara utvecklingen av den svenska trafikpolitiken. Låt oss först ägna uppmärksamheten åt några problem som är förknippade med detta förklaringsperspektiv.

1. I vissa fall är det svårt att avgöra om en aktör skall betraktas som en producent eller som en konsument. Wedin (1982, s 78) gör en uppdelning mellan dem som producerar respektive konsumerar transporter. Vi är i första hand intresserade av en uppdelning mellan dem som producerar respektive konsumerar det offentligas varor och tjänster. Att vara producent respektive konsument bör vi se som *två skilda roller*. En aktör kan emellertid spela flera roller. Vissa trafikpolitiska aktörer har både en producentroll och en konsumentroll. Ett åkeriföretag kan ses som en konsument av de vägar som den offentliga sektorn tillhandahåller. Samtidigt är åkaren producent av transporttjänster. Ett varuproducerande företag kan då ses som en konsument av åkarens transporttjänster. Samtidigt är företaget producent i den meningen att det producerar varor för försäljning. Vi kan alltså urskilja en producent-konsumentkedja: Vägverket producerar vägar, som konsumeras av transportföretag, vilka producerar transporttjänster, som konsumeras av företag, vilka producerar de varor som transporteras. När det gäller dessa transporttjänster svarar tex bilproducenter och oljebolag för pro-

duktion, och de kan därmed ses som i någon mening indirekta konsumenter av vägarna. För några aktörer i denna kedja är rollerna som producent och konsument svåra att empiriskt åtskilja: när åkaren, bilproducenten, oljeföretaget eller näringslivet önskar bättre vägar, agerar man både som producent och konsument.

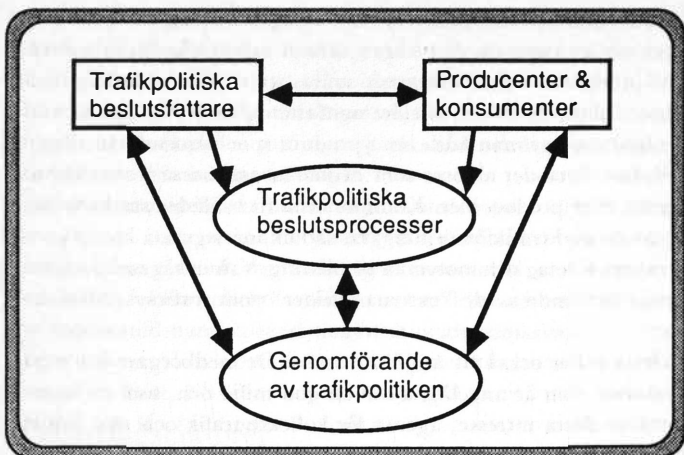
Vidare finns det aktörer som varken är att betrakta som konsumenter eller producenter. Kommunerna har således starka intressen av en god trafikförsörjning; en sådan anses gynna kommunen, attrahera företag och motverka avfolkning. Vi kan säga att kommunen är beroende av de "externa effekter" som trafiksystemen skapar.

Detta gäller också för miljöintressena. De medborgare och organisationer som är angelägna om en god miljö och, som en konsekvens av detta intresse, agerar för kollektivtrafik och mot privatisering, är varken producenter eller konsumenter av de varor och tjänster den offentliga sektorn producerar: de påverkas däremot av de externa effekter denna verksamhet orsakar.

2. Vår uppgift är, som sagts, att avgöra vilken betydelse företrädare för producenter och konsumenter haft i fråga om opinionsbildning och beslutsfattande. Det betyder att vi skall försöka mäta makt och inflytande. Vi behöver inte i detta sammanhang närmare utreda vilken utomordentligt intrikat uppgift detta är. Vi kan nöja oss med att konstatera att ingen enighet råder om hur (politisk) makt bör definieras, och att de försök som gjorts att mäta makt alla kan kritiserats för brister i fråga om både validitet och reliabilitet. Varken den norska eller – hittills – den pågående svenska maktutredningen har kunnat lösa dessa problem. (Jfr tex Hernes 1978, Gaventa 1987, Petersson, red, 1987.)

Vi skall här kringgå detta problemkomplex och undvika att ta ställning till aktörernas makt och inflytande. I stället skall vi relatera den faktiska politiken till de krav som producenter och konsumenter ställt. Vår fråga blir: i vilken utsträckning får de olika aktörerna sina krav tillgodosedda i den faktiskt förda politiken?

3. Om vi vill förklara trafikpolitikens utveckling bör vi inte nöja oss med att se trafikpolitiken som ett resultat av olika aktörers handlande. Ett sådant perspektiv, omfattande *aktörer* och *processer*, illustreras i figur 1. Men detta perspektiv är otillräckligt. Vi bör gå vidare och undersöka hur vi kan förklara aktörernas handlande.



Figur 1. En aktörsmodell för trafiksektorn.

Vi kan då i och för sig se producenters och konsumenters handlande som bestämt av deras egenintresse. Producenter vill sälja sina varor och tjänster med god vinst. Konsumenter vill konsumera varor och tjänster av god kvalitet till ett lågt pris.

Men vi behöver också kunna förklara beslutsfattarnas handlande. Varför tillgodoser beslutsfattarna konsument- respektive producentintressen i den utsträckning man gör? Här menar jag att vi bör anlägga ett perspektiv som innefattar både aktörer och strukturer. Aktörernas handlande är starkt beroende av strukturella förhållanden, samtidigt som aktörerna också har möjlighet att, åtminstone på längre sikt, påverka dessa strukturella förhållanden. (Jfr Lundquist 1984 och 1987.)

Låt oss ägna tid åt frågan om vilka strukturella förhållanden som kan tänkas påverka de trafikpolitiska aktörerna. Vi kan då direkt konstatera några centrala förhållanden.

För det första fungerar trafiksektorn som en *marknad*, eller rättare sagt flera marknader. Trafikpolitiken innebär att statsmakterna agerar på dessa marknader. Den som agerar på en marknad har dock att acceptera marknadens logik: vad som faktiskt produceras

och konsumeras är beroende av utbud och efterfrågan. Härvidlag skiljer sig trafikpolitiken från tex utbildnings- eller försvarspolitiken. De politiska beslutsfattarna kan fastställa att tex nioårig skolgång är obligatorisk eller att det militära försvaret skall ges en viss omfattning och inriktning. De är därvid inte beroende av någon marknad på vilken försvar eller grundskoleutbildning efterfrågas, och de har på så sätt en starkare kontroll över effekterna av de beslut de fattar än vad man har inom trafikpolitiken.

För det andra kännetecknas trafiksektorn av att *utbud och efterfrågan har förändrats* mycket starkt under efterkrigstiden. Bilismen har expanderat våldsamt. Efterfrågan på vägar och biltransporter har ökat markant, samtidigt som de kollektiva trafikmedlen mött en vikande efterfrågan. Detta har kunnat avläsas i lönsamhetsproblem för kollektivtrafiken. Dessa förhållanden har varit avgörande för trafikpolitikens utformning. Trafikpolitiken har inriktats på att dels låta bilismens expansion åtföljas av en motsvarande förbättring av vägnätet, dels hantera de problem som kollektivtrafiken ställs inför.

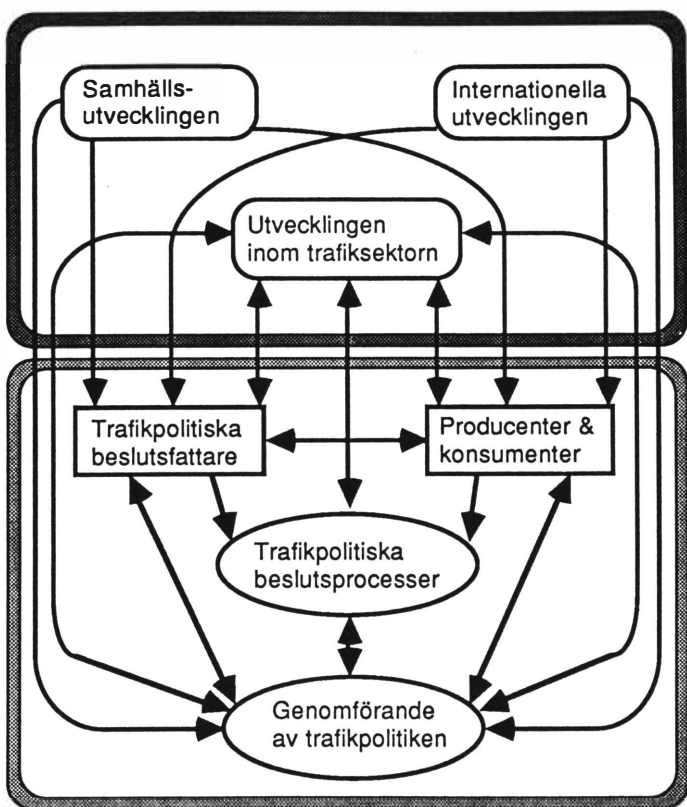
Dessa förändringar i utbud och efterfrågan bör för det tredje förstås som en effekt av att producenter och konsumenter påverkats av det svenska *samhällets allmänna utveckling* med snabb ekonomisk tillväxt och ökad konsumtion.

För det fjärde kännetecknas det politiska beslutsfattandet inom många sakområden av att sakfrågorna uppvisar en allt högre grad av *internationellt beroende*. Detta beror bl a på förändringar i kommunikationsmönstret, på ökat handelsutbyte över gränserna och på en ökande grad av internationell organisering.⁹ (Vad gäller miljöproblemen finns också andra förklaringar.) Detta påverkar i hög grad trafikpolitiken. Svenskt näringsliv är starkt beroende av utlandshandeln, och denna handel kräver definitionsmässigt transporter över gränserna. Vidare gäller att näringslivets konkurrensförmåga bland annat är beroende av de priser man kan hålla, alltså av de kostnader man har, alltså bland annat av transportkostnader. Sänkta transportkostnader betyder lägre priser och därmed starkt konkurrensförmåga.

Vi bör också uppmärksamma de *regelstrukturer* inom vilka aktörerna arbetar. Vi kan sålunda notera att väganslagen skulle finansieras med automobilskatteintäkter. När bilarna blev fler och skatte-

intäkterna ökade, så fanns med automatik resurser för ökade väganslag.

I figur 2 illustreras detta resonemang. Aktörsperspektivet har här kompletterats: aktörer och processer påverkas av strukturella förhållanden. Aktörerna antas dock fortfarande ha ett handlingsutrymme. Strukturerna, dvs på kort sikt stabila mönster av beteenden eller idéer (Lundquist 1984), determinerar inte fullständigt det trafikpolitiska skeendet.



Figur 2. En aktör/strukturmodell för trafikpolitiken

Vägarna

Vi skall nu närmare studera hur producenter och konsumenter *agerat* för att påverka den svenska trafikpolitiken. Vi skall börja med att betrakta anslagen för vägunderhåll och vägbyggande. Dessa anslag växte snabbt under 1950-talet som vi redan noterat, och detta skedde även fortsättningsvis.

På producentsidan är väg- och vattenbyggnadsverket (numera Statens vägverk) en viktig aktör. Verket har i sina anslagsäskanden konsekvent arbetat för höjningar av väganlagen, större höjningar än vad som sedan blivit statsmakternas beslut. Vi kan som exempel granska väg- och vattenbyggnadsstyrelsens *petita* från september 1951. Här framhöll styrelsen, liksom andra år, näringslivets behov av goda transportmöjligheter. Stora investeringar på vägområdet framstod som ekonomiskt berättigade. Vad gällde underhållet var dessutom situationen sådan att omfattande insatser var nödvändiga för att vägarna skulle kunna hållas öppna året runt. Dåliga vägar innebar dessutom förlängda transporttider och trafiksäkerhetsrisker.

Med hänsyn till de konsekvenser nuvarande förhållanden på landets vägar ha på skilda områden, kan det enligt styrelsens uppfattning ej vara försvarligt att underlåta att av landets samlade resurser avdela en väsentligt större del än hittills för att förbättra vägkommunikationerna. Tillståndet på vägarna motiverar, att även i jämförelse med andra angelägna behov vägväsendets behov måste få prioritet. (Prop 1952:1 bil 8 s 32.)

Kanske skulle automobilskattemedlen inte räcka till. Då fick man höja skatterna.

Lägets allvar kräver, att under de närmaste åren begränsningen (av väginvesteringarna, författarens anm) genomföres endast med hänsyn till vilken arbetsvolym, som är möjlig att uppnå med anspanning av alla krafter. (Ibid.)

Och egentligen var läget så allvarligt, att inte heller denna begränsning fick hindra. Om det inte fanns tillräckligt med arbetskraft att tillgå inom landet, fick man tillgripa andra metoder.

Styrelsen framhåller i detta sammanhang, att om läget i fråga om svensk arbetskraft bedömes icke medgiva väsentlig utökning av vägbyggnadsverksamheten, anslagsmedlen icke böra begränsas av detta skäl, förrän det allvarligt övervägts huruvida man icke i ett sådant läge bör söka erhålla utländsk arbetskraft. (Ibid.)

Styrelsen framhöll vidare, att nu stod statsmakterna inför ett vägska. Biltrafiken skulle enligt alla prognoser växa med stor hastighet under de kommande åren. Nu fanns två strategier inför framtiden. Endast den ena var dock godtagbar. Den andra utmålades i ytterst oförmånlig dager.

Antingen måste man, framhåller styrelsen, taga konsekvensen av den hittills inträdda trafikutvecklingen och av det som närmast tillåtes fortgå på trafikområdet genom att besluta om samt genomföra en snabb och genomgripande förbättring av vägarna eller måste man genom tvångsregleringar och effektiv kontroll av deras tillämpning återföra vägtrafiken till vad som svarar mot vägarnas tillstånd. Sådana regleringar måste bli omfattande och långt gående. Man måste räkna med att de i många fall komma att innebära ytterligare nedsättningar i hjultrycken och avstängningar vid tjällossningar samt höjda straffsatser för att hindra överträdelser. (Ibid. s 32 f.)

Det bör noteras, att styrelsen på intet sätt var ensam i sin bedömning av investeringsbehovet. Den ekonomiska långtidsutredningen hade nyligen uttalat sig i samma riktning. Därvid hade man särskilt påtalat, att om bilismen ökade kraftigt, så skulle konsekvenserna bli ganska omvälvande.

Den växande motortrafikens kostnader för tätbebyggda samhällen torde icke utan mycket ingående undersökningar kunna uppskattas. Det står dock klart, att en ansvällning av motortrafiken i den av utredningen redovisade omfattningen kan komma att kräva betydande investeringar, särskilt i vad angår de olika städerna och framför allt för Stockholm. Härtill komma alla stadsplanemässiga svårigheter som aktualiseras av den tilltagande biltrafiken. (SOU 1951:30 s 65.)

Dock bedömde långtidsutredningen att om man inte försökte hålla bilismens expansion inom rimliga gränser, skulle resultatet bli en

samhällsekonomisk snedvridning. Det skulle krävas stora investeringar i trafikleder och verkstäder, och importen av fordon, reservdelar och drivmedel skulle rubba handelsbalansen. Även om rimligen en ökning av bilbeståndet var både naturlig och ofrånkomlig, fick man i varje fall se till att man inte gjorde det lättare att köpa bil på avbetalning.

Under hela 1950-talet innebar sedan den förda politiken att väg-investeringarna fortsatte att öka. År 1953 hemställde Svenska vägföreningen att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen skulle få resurser till en översiktlig vägplanering. En delegation för översiktlig vägplanering kom också till stånd. Den lanserade 1955 prognosen att siffran 1 miljon personbilar skulle nås under senare hälften av 1961. Detta var avsevärt tidigare än vad andra prognoser förut räknat med. Ett par år senare spådde dock Industriens utredningsinstitut en ändå snabbare ökning: 1,2 miljoner 1960 och bortåt 1,7 miljoner 1965. 1957 hemställde handelskamrarna om ytterligare satsningar på vägarna. Vi ser här att producentintressena agerar.

Idén att sparsamhet med statens medel bör råda är av gammalt datum. Den 1958 tillsatta besparingsutredningen¹⁰ ägnade i sitt slutbetänkande (SOU 1959:28) ett kapitel åt vägväsendet. Metoden att automobilskattemedlen specialdestineras såg utredningen som uttryck för en föråldrad budgetteknik. Systemet borde omedelbart omprövas (s 101). De investeringar som vägplanen innebar skulle för perioden 1958–65 med ca 1 miljard överstiga vad 1955 års långtidsutredning rekommenderat (s 102). Den tänkta snabba årliga ökningen av de ordinarie väganslagen (bortåt 15 procent!) framstod som ”orealistisk” (s 103). Ökningstakten borde reduceras med mer än hälften.

Besparingsutredningens förslag fick åtskilligt stöd. Lantbruksförbundet och RLF stödde förslaget. SAF och Industriförbundet gjorde det också, med förbehållet att man då också på andra delar av statsbudgeten skulle spara i enlighet med utredningens förslag. Dessutom borde man då, enligt SAF och Industriförbundet, i största möjliga utsträckning prioritera nyttotrafikens behov.

Men andra intressen stretade emot: vägproducenterna förstås (väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, Svenska vägföreningen, Stadsförbundet och Länsvägnämndernas förbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen), likaså flertalet länsstyrelser, LO, Koopera-

tiva Förbundet, SACO och Svenska skogsägareförbundet. Också AMS, Överbefälhavaren, biltrafiknämnden och socialstyrelsen hade invändningar. Notabelt är att 1953 års trafikutredning bestämt avvisade förslaget med hänvisning till de intressen utredningen hade att beakta!¹¹

Regeringen desarmerade frågan genom att offra önskemålen om långsiktighet i planeringen: beslut fick tas för ett år i taget.

Flera organisationer återkom 1961 och ville ha ökade väganslag, så att målen i den vid det här laget delvis överspelade vägplanen kunde nås. Hit hörde Handelskamrarnas nämnd, Grossistförbundet, småföretagarorganisationen SHIO, Kooperativa Förbundet och Skogsbrukets motortransportkommitté. Hit hörde också, efter kovändningar, Industriförbundet och Lantbruksförbundet. Regeringen deklarerade härvid att man borde prioritera de delar av vägnätet som var av särskild vikt för näringslivets transporter.

Under 1960-talet kom dock väganslagen att uppmärksammas allt mindre. Orsakerna härtill kan diskuteras. Vägstandarden hade ju starkt förbättrats. Nu stod snarare kollektivtrafikens problem i centrum. Så småningom upphörde väganslagen att öka i reala termer.

Dock bör noteras hur man i t ex Svenska vägföreningens tidskrift och i M:s tidskrift Motor återkommande diskuterade i vad mån verkligen automobilskattemedlen i sin helhet kom bilismen till godo, eller om man borde satsa ytterligare medel på vägarna. Näringslivets trafikdelegation deltog också i den diskussionen:¹²

Vad gäller frågan om vägtrafikens kostnadsansvar visar tillgänglig statistik – om man först ser på landsvägstrafiken som helhet – att de sammanlagda bilskattemedlen under perioden 1938–1960 icke endast täckt samtliga utgifter för vägväsendet utan även lämnat ett ackumulerat överskott om 1 130 miljoner kronor.

Men mot slutet av 1960-talet kom vägintressena och bilintressena på defensiven i den trafikpolitiska debatten.

En aktuell historia bör dock kommenteras. I budgetpropositionen 1987 föreslås ett extra investeringsprogram för att på nytt höja bärigheten på det statliga vägnätet, från 16 till 18 tons boggitryck. Bakgrunden är en överenskommelse inom EG, och Sverige anses

tvunget att följa med för att inte komma i konkurrensmässigt bakvatten. I rådande penningvärde är det en fråga om ca 6 miljarder, vilka skall slås ut lika över en tioårsperiod. Det är här fråga om insatser utöver de ordinarie anslagen, och de skall delvis finansieras genom en extra beskattning av den tunga trafiken. Vi kan här se hur en internationell utveckling direkt driver fram en ökning av den offentliga verksamheten.

Kollektivtrafiken

Mot mitten av 1950-talet blev det uppenbart att bilismens expansion började skapa problem för järnvägs- och busstrafiken. Med ett minskat kollektivt resande följde en ökad lönsamhetskris för kollektivtrafiken. Åtgärden borde, enligt järnvägstaxekommittén, SJ och regeringen, vara nedläggning av olönsam trafik. 1958 godtog riksdagen en rationaliseringspolitik för SJ som bl a innebar "omläggning av och inskränkning i tågförbindelser, indragning av stationer samt nedläggning helt eller delvis av trafiksvaga bandelar" (prop 1958A:77 s 33). Rationaliseringspolitiken, som kompletterades med ett driftbidrag till SJ, kodifierades sedan i 1963 års trafikpolitiska beslut.

1963 års trafikbeslut fick, när det togs, ett brett stöd.¹³ En förklaring härtill kan vara att olika intressen räknade med fördelar av beslutet. Kritiken kom efter några år. Den riktade in sig på bilismens ökning och kollektivtrafikens minskning, och särskilt på SJ:s nedläggningar. I denna kritik förenades olika intressen. Här fanns till att börja med ett producentintresse, kanske mindre från SJ än från de järnvägsanställda. Det kan noteras, att antalet anställda inom SJ sjönk relativt snabbt vid denna tid.¹⁴

Under 1968 och 1969 bedrevs en kampanj mot trafikpolitiken i *Signalen*, järnvägsmännens tidning. Stor effekt på den övriga debatten fick *Signalens* kritik av konkurrensen inom SJ-koncernen och av lastbilstransporterna med malm från Norrbottens järnverk, NJA, till Sydsverige. I oktober 1968 publicerade Järnvägsmannaförbundet ett tiopunktsprogram för en förbättrad trafikpolitik. Man krävde bl a stopp för etapp III, förbud mot lastbilstransporter av vissa tunga och skrymmande godsslag, ökad beskattning och kontroll av lastbilstrafiken, samt att SJ skulle

befrias från sina särskilda ekonomiska förpliktelser. I januari 1969 gjorde förbundet tillsammans med LO en formell uppvaktning hos kommunikationsminister Lundkvist. (Sannerstedt 1979 s 12.)

Här fanns vidare ett kommunalt intresse: kommunerna drabbades av nedläggningarna. Detta beskrevs som ett regionalpolitiskt problem:

Vissa delar av landet hotas nu faktiskt av att helt komma utanför järnvägsnätet. Vad det betyder för näringslivet är inte svårt att förstå. Nylokalisering blir i första hand omöjlig. Ingen ny företagsamhet söker sig till sådana delar av landet. Äldre industrier får svårare förhållanden. Folk avflyttar, den allmänna servicen försvagas i takt med folkuttunningen och kommunikationsförsvagningen. Bygder, orter, städer utarmas sakta och successivt. (Nils Theodor Larsson, c, i Första Kammaren 1966.)

Den 12 november (1969) gjorde landshövdingarna i de fyra nordligaste länen ett uppmärksammat gemensamt utspel. De kritiserade trafikpolitiken för bristande koppling till regionalpolitiken. Denna ovanliga aktion, bl a föranledd av SJ:s taxehöjningar, blev mycket uppmärksammat. (Sannerstedt 1979 s 13.)

Här fanns vidare ett miljöintresse, som inte omedelbart kan förstås i producent/konsument-termer. Kollektivtrafik, särskilt den på järnväg, ansågs skonsammare för miljön än biltrafiken som genom sina avgaser svarar för stora utsläpp av bly och svavel. Kritiken visade i början tendenser till en partipolitisering (mittenpartierna och vpk gentemot socialdemokraterna och i viss mån högerpartiet), men småningom kom skiljelinjerna att snarare gå mellan "backbenchers" (fotfolket) och etablissemangen i riksdagen och skar därvid tvärs över partierna; också inom socialdemokratin uppstod en stark kritik, som för övrigt nära kopplades till Järnvägsmannaförbundet. En illustration till det förhållandet att skiljelinjerna skar tvärs genom partierna ger följande citat från trafikdebatten 1968. (Sannerstedt 1979 s 18.):

Herr talman! I denna fråga tillhör herr Strandberg högerpartiet och jag järnvägs-partiet! (Arne Svenungsson, högerpartiet, FK 12:77 1968.)

De trafikpolitiska striderna pågick som starkast under tiden 1966–72. I december 1969 nåddes en kompromiss i statsutskottet¹⁵ med innebörden att trafikbeslutet stod fast, samtidigt som riktlinjerna för den framtida tillämpningen modifierades. Denna överenskomelse mellan de fyra stora politiska partierna ledde dock inte till någon minskning av kritiken. Från omkring år 1970 började regeringen vidta åtgärder för att tillmötesgå kritiken. Det regionala transportstödet inrättades 1970. En planering för regional och lokal kollektiv trafik påbörjades. Stödet till SJ för olönsamma bandelar ökades, samtidigt som nedläggningarna upphörde.¹⁶ Genom nedskrivning av statskapitalet minskade SJ:s förräntningskrav med ca 150 miljoner kr år 1971. Stödet till busstrafiken byggdes också ut, och så småningom kopplades det till den regionala trafikplaneringen.¹⁷ För lastbilstrafiken infördes 1972 överlastavgifter och ekonomisk lämplighetsprövning.

Det finns skäl att notera att i denna kamp för satsningar på kollektivtrafiken var det en aktör som inte helhjärtat slöt upp, nämligen SJ. Visserligen ville SJ gärna befrias från sina särskilda förpliktelser, men något extra stöd åt kollektivtrafiken eftersträvade man inte. Ett sådant skulle kosta skattepengar, och det var säkert inte medborgarna beredda att betala. Tvärtom predikade SJ den fria konkurrensens lov. Kollektivtrafikens vänner stred alltså här mot SJ, och i den striden blev orden emellanåt hårda:

”SJ är som en åldrande elefant som söker sig till en glänta i djungeln för att dö.” (GHT 71-09-02.)

SJ är ”akterseglat, åderförkalkat och musealt”. (Sven Rydenfelt.)

SJ är ”ämbetsverket för nedläggande av sig själv”. (Västerbotens-Kuriren 67-10-02.)

SJ satsar på att ”förstöra och fördyra” transporterna. (Vimmerby Tidning 67-07-25.)¹⁸

Den som framför allt förde SJ:s talan var här generaldirektören Lars Peterson,¹⁹ som därmed ofta hamnade i sällskap tillsammans med talesmän för Svenska vägföreningen eller lasttrafikbilägarna.

SJ:s intresse var att företaget skulle rationaliseras och effektiviseras. Satsningar skulle ske på de lönsamma verksamheterna. Olönsamma verksamheter – bandelar, stationer, tågförbindelser – skulle dras in.

Stödet till kollektivtrafiken var alltså inte oomstritt. Motororganisationerna (Svenska vägföreningen, M, MHF, KAK, Lasttrafikbilägareförbundet, Omnibussägareförbundet, Droskbilägareförbundet och Motorbranschens riksförbund) ville tex vid 1960-talets början inte ha någon subventionering av järnvägarna. (Wedin 1982 s 83 f.) Privatbilismen och kollektivtrafiken är konkurrenter på transportmarknaden, och uppenbarligen ville privatbilismen inte medverka till att kollektivtrafiken gavs några konkurrensfördelar. Man förordade en konkurrens på lika villkor. Näringslivets trafikdelegation hade samma inställning. (Wedin 1982 s 95 ff.)

Det bör noteras att Transportarbetareförbundet, som organiserar de anställda inom privatbilismen, delade denna uppfattning. Statens kostnader för järnvägstrafiken borde hållas nere. (Wedin 1982 s 93 ff.)

Konsumenternas önskemål företrädde kanske framför allt av dagspressen. Perioden 1967–72 kännetecknas av intensiv trafikpolitisk diskussion i dagspressen. (Sannerstedt 1979 kap 5.) Omkring 85 procent av ledarna i dagspressen var kritiska mot trafikpolitiken. Förutom dagspressen förde alltså fotfolket i riksdagen konsumenternas talan.

Konsumenters och producenters inflytande

I detta avsnitt skall vi analysera vilket inflytande olika producent- och konsumentintressen haft på den offentliga sektorns utveckling inom trafikpolitikens område. Vi har sett att producentintressena, som vi hittills definierat dem – dvs som de vars varor, tjänster eller arbetskraft efterfrågas av den offentliga sektorn – är få. Det är vägbyggare, det är SJ och de järnvägsanställda. Men en betydande del av konsumtionen av vägarna kan likväl karakteriseras som ett producentintresse. För åkarna, för bussföretagen och för transportarbetarna är konsumtion av vägar ett avgörande inslag i deras produktion av transporttjänster. På likartat sätt har näringslivet ett producentintresse av vägtransporter. Vi skall i fortsättningen karakterisera alla dessa intressen som *producentintressen*, därför att deras intresse utgår från behovet av pengar för det dagliga brödet. Att dessa producenters intresse av den offentliga sektorns varor och

tjänster kan ses som ett konsumentintresse bör inte vålla något missförstånd. Som *konsumentintressen* skall vi främst förstå privatpersoner i rollen av bilister eller kollektivtrafikresenärer.

Vi har i vår genomgång av den svenska trafikpolitiken koncentrerat oss på två huvudfrågor: vägarna och kollektivtrafiken. Det är nämligen dessa frågor som dominerar när vi analyserar utgifter inom trafikområdet.

Vad gäller *vägarna* har vi sett hur det från 1950-talets början gjordes kraftigt ökade satsningar på både nybyggnad och förbättringar. Vi har kunnat se flera orsaker till detta agerande.

För det första ökade biltrafiken kraftigt under 1950-talet. Ökningen ledde till att det framstod som nödvändigt att satsa på vägarna. Det stod tidigt klart att bilen skulle bli det dominerande transportmedlet. Både producenter och konsumenter hade intresse av en kraftig förbättring av vägarna. Det låg också så att säga i landets intresse: näringslivets expansion och konkurrenskraft krävde goda transportmöjligheter. En satsning på vägarna var en hävstång i den svenska välståndsutvecklingen.

För det andra skapade den växande bilismen med automatik resurser för ökade satsningar på vägarna. När antalet bilar snabbt ökade, växte automobilskatteintäkterna. Därmed fanns resurser tillgängliga för vägbyggandet.

För det tredje agerade, som vi sett, olika intressen kraftfullt under 1950-talets första år för att påverka statsmakterna att genomföra dessa vägförbättringar. Väg- och vattenbyggnadsverket hade intresse av att producera vägar. Men också andra intressen agerade: åkarna, transportarbetarna och det näringsliv som behövde konsumenterna nyttan av goda vägar för att kunna sälja sina produkter till lägre priser och bättre villkor.

Vi ser att här är det producentintressen som agerar. Det är dessa intressen som är organiserade. Just det faktum att man är producent, dvs att ens intresse direkt gäller ens inkomster, skapar ett starkt incitament till att man väljer att organisera sig.

Konsumentintressena företräds i och för sig också av några organisationer, främst Motormännens riksförbund. De stora intresseorganisationerna – LO, TCO, SACO och möjligen också Kooperativa förbundet – kan här sägas företräda såväl producent- som konsumentintressen.

Satsningen på vägarna har varit föga konfliktfylld. Från 1960-talet har i och för sig miljöintressen (alltså konsumentintressen) motsatt sig vissa vägprojekt. Det har då rört sig om konkreta projekt, vissa motorvägar m.m. Men grundprincipen om en kraftig satsning på vägbyggande och vägförbättring har egentligen inte ifrågasatts. Redan några år in på 1950-talet framstod en kraftig satsning på vägarna som självklar. Diskussionen har gällt en avvägningsfråga: stora resurser borde självfallet avdelas för vägarna, men närmare bestämt hur stora?

Frågan om stödet till *kollektivtrafiken* är av ett helt annat slag. Här kommer nämligen olika trafikintressen i konflikt med varandra. De som är konsumenter eller producenter av kollektiv trafikförsörjning är intresserade av stöd till kollektivtrafiken, ofta också av regleringar som gynnar kollektivtrafiken (i jämförelse med det resultat den fria konkurrensen ger) och av särskilda pålagor på bilismen (miljö- och olycksbeskattning m.m.). Dessa intressen kommer därmed i konflikt med konsumenter och producenter av biltrafik.

Grunden till detta problem är att kollektivtrafik är lönsam endast om efterfrågan är hög. I en fri konkurrens mellan trafikmedlen kommer kollektivtrafiken därför i ett underläge, bortsett från ett litet antal trafikstarka förbindelser, främst inom och mellan storstadsområdena. Problemet förstärks av de effekter detta medför: minskad kollektivtrafik och ökad privatbilism betyder fler olyckor, mer energiförbrukning och mer miljöförstöring. Dessutom finns jämlikhetsaspekter: de resurssvaga medborgare som inte har tillgång till biltransporter missgynnas.

Ser vi på den statsfinansiella situationen är problemet det att statliga subventioner till kollektivtrafiken inte erbjuder någon enkel lösning: subventionerna blir av stor omfattning och tenderar att successivt öka.

I dessa frågor har under hela efterkrigstiden den svenska trafikpolitiken karakteriserats av motsättningen mellan kollektivtrafikintressen (producenter och konsumenter) och privatbilismintressen (producenter och konsumenter). Men på kollektivtrafiksidan har producentintressena varit splittrade. Helhjärtade kollektivtrafikförespråkare har endast bussägarnas och de järnvägsanställdas organisationer varit.

Statens Järnvägar har, som vi sett, drivit linjen att trafikföre-

tagen skulle få konkurrera fritt på lika villkor. SJ har haft ett starkt intresse att utvecklas till ett bärkraftigt företag: man har velat satsa på lönsamma verksamheter och göra sig kvitt olönsamma. Man har konsekvent agerat mot särskilda förpliktelser, i första hand givetvis de som ålagts SJ, tex extra kostnader för försvarsberedskap, rabatter till särskilda grupper (pensionärer och studerande) som inte varit företagsekonomiskt motiverade, m m.

LO-kollektivet har inte varit enat. Transportarbetarna har haft en annan syn än de järnvägsanställda. Här handlar det bl a om att de olika fackliga organisationerna värnar om sina respektive producentintressen, dvs arbetstillfällen för den egna gruppen.

På konsumentsidan saknar kollektivtrafikintresset organisering. Privatbilister är organiserade, men kollektivtrafikresenärer är oorganiserade. Här har konsumentintressena i stället förespråkats av pressen, kommunerna och de politiska partierna. Frågan om stöd till kollektivtrafiken blir därmed inte främst en fråga för etablerade intresseorganisationer utan den politiseras, tas upp av tidningarna och av partierna. De politiska partierna får då anledning att göra kalkyler: hur påverkas väljarna om vi framstår som mera kollektivtrafikfientliga än våra konkurrenter? Partiernas ställningstagande har dock komplicerats av att man har att ta hänsyn till både producent- och konsumentintressen, och både kollektivtrafik- och privatbilismintressen. Partierna förväntas ju göra en totalavvägning mellan olika intressen.

Vid sidan av dessa intressen har också funnits ett diffusare intresse av en god miljö. Detta intresse sammanfaller med kollektivtrafikintressena.

När vi skall bedöma vilket inflytande de olika intressena har haft, bör vi först erinra oss den svenska trafikpolitikens historia.

Under tiden 1953–1961 arbetade den trafikpolitiska utredningen. Dess 1961 framlagda förslag resulterade i det berömda riksdagsbeslutet från 1963. Detta beslut innebar ett reformprogram som skulle genomföras i etapper. Genomförandet skulle följas och utvärderas av den trafikpolitiska delegationen. Från 1966 blossade en allt håftigare kritik mot trafikpolitiken upp. Trots flera kompromisser i riksdagen, 1969, 1970, 1971, och trots flera nya initiativ från regeringens sida, tystnade inte kritiken. 1972 tillsattes en ny trafikpolitisk utredning, som verkade till 1978. Året därpå tog riks-

dagen ett nytt trafikpolitiskt beslut.

Det politiska livet i Sverige kännetecknas traditionellt av en jämfört med andra länder hög grad av samförstånd och kompromisser.²⁰ Kompromisser nås genom förhandlingar. Forum för förhandlingar mellan olika trafikpolitiska aktörer har varit för det första de två trafikpolitiska utredningarna, för det andra den trafikpolitiska delegationen och för det tredje riksdagen (t o m 1970 statsutskottet och tredje lagutskottet, fr o m 1971 trafikutskottet). Dessa förhandlingar har gett resultat. I en anmärkningsvärt hög grad har den svenska trafikpolitiken vid avgörande tillfällen kännetecknats av en bred enighet, uppnådd genom förhandlingar!

Sålunda blev de två trafikutredningarna i allt väsentligt eniga. Reservationer förekom visserligen, men de förtar inte helhetsintrycket. Riksdagsbeslutet 1958 om järnvägsnedläggningar togs efter en lam debatt. 1963 års trafikpolitiska beslut togs i enighet. Endast kommunisterna riktade en viss principiell kritik. Trafikpolitiska delegationens betänkanden var till att börja med också enhälliga. Enigheten sprack dock 1968, som en följd av den hårda trafikpolitiska debatten. I och med detta minskade också sedan delegationens betydelse. Också 1979 års trafikpolitiska beslut togs väsentligen i enighet. Under de hårda trafikpolitiska debatterna 1966–72 nåddes normalt enighet vid utskottsbehandlingen. (Vid ett par tillfällen reserverade sig dock mittenpartierna.)

Denna enighet tillkom dock efter förhandlingar, där flera gånger motsättningarna mellan olika intressen varit betydande. I den vetenskapliga litteraturen om politiska förhandlingar betonar flera författare att vägen till förhandlingsöverenskommelser brukar vara den, att parterna först når enighet om en övergripande "formel" och därefter förhandlar om detaljerna under detta "paraply".²¹ På den vägen förefaller också vid flera tillfällen de trafikpolitiska överenskommelserna ha nåtts.

Den formel för 1963 års trafikpolitiska beslut kring vilken parterna enats är målsättningen att fri konkurrens på lika villkor skall råda, samtidigt som alla bygder skall tillförsäkras en tillfredsställande transportförsörjning. Kraven att för det första konkurrensen skall ske på lika villkor och för det andra transportförsörjningen skall vara tillfredsställande gör att denna formel är lätt att godta och svår att motsätta sig. Den trafikpolitiska debatten efter 1963 vi-

sade dock problemen: det hade inte klarlagts vad som var lika villkor, inte heller vilken transportförsörjning som var att anse som tillfredsställande. Denna oklarhet ingick så att säga i överenskomsten. Den kan kanske to m sägas ha utgjort en förutsättning för att enighet skulle kunna uppnås. Tanken var att den så småningom tillsatta vägbkostnadsutredningen skulle avgöra vad som var lika villkor (den löste dock inte den uppgiften), och att den trafikpolitiska delegationen och kommunikationsdepartementet skulle bedöma vad som var en tillfredsställande transportförsörjning.

Kompromissen i statsutskottet 1969 innebar att de fyra partierna enade sig om följande formel. De för 1963 års trafikbeslut grundläggande principerna stod fast. Den tillämpning som skett – och som blivit mycket ifrågasatt – kritiserades inte. Däremot sades att effekterna inte blivit helt tillfredsställande, och för den framtida tillämpningen uttalades vissa, ganska allmänt utformade riktlinjer: man skulle ta hänsyn till sociala, näringspolitiska och lokaliseringspolitiska förhållanden samt inverkan från trafiksäkerhets-, arbetskydds- och miljösynpunkter. (Sannerstedt 1979 s 13 f.)

Arbetet i 1972 års trafikutredning redovisas i Jörgen Wedins avhandling. Wedin visar hur t ex utredningen 1975 efter intensiva förhandlingar kom överens om att inte tillmötesgå departementets önskemål att framlägga förslag om regleringar av lastbilsgodstrafiken: i stället kompromissade man, ”när sommarnatten föll över Vaxholm”, där utredningen sammanträdde, fram ett förslag om att lastbilsfordonskombinationer skulle få vara högst 18 meter långa. Förslaget utsattes sedan för stark kritik och realiserades aldrig. (Wedin 1982 s 241 ff.)

Också utredningens slutbetänkande blev enigt. Man hittade en formel, som Wedin beskriver som ”Columbi ägg”; man fann ”en konstruktion som innebar att frågorna om storleken på betalningsansvaret och det gemensamma kostnadsansvaret kunde besvaras, utan att någon av ledamöterna behövde känna sig direkt överkörd och i behov av att reservera sig”. (Wedin 1982 s 267.) Enkelt uttryckt innebar detta att man i principfrågorna om vad trafikmedlen borde betala för gick på kollektivtrafik- och miljöintressenas linje, men att man samtidigt konstaterade att de befintliga skatterna inte behövde ändras; de tillgodosåg redan de krav man kunde ställa. Biltrafiken fullgjorde redan sitt betalningsansvar.

Trafikutredningarna och den trafikpolitiska delegationen kan sägas ha haft flera olika funktioner. (Jfr Richardson 1979.) En funktion har naturligtvis varit den sakinriktade, att insamla och analysera information. Men vi har också konstaterat att trafikutredningarna och delegationen kan ses som viktiga *fora för förhandlingar och samförståndsskapande*. Det blir därför viktigt att undersöka vilka intressen som getts representation i dessa fora.

I 1953 års trafikpolitiska utredning ingick tre politiker (1 s, 1 fp, 1 bf), en representant för vardera kommunikationsdepartementet, biltrafiknämnden, LO, SJ, Svenska lasttrafikbilägareförbundet och det privata näringslivet. Ordförande var sedan sin statssekreterare-tid generaldirektören i Vattenfall Eric Grafström. Som synes var producentintressena starkt företrädade. LO representerades av ekonomen Rudolf Meidner. Transportarbetarna och de järnvägsanställda hade således inte någon egen representation.

I den trafikpolitiska delegationen ingick två politiker (1 s, 1 c), två företrädare för kommunikationsdepartementet, en för biltrafiknämnden, ordförandena i Transportarbetareförbundet och Järnvägsmannaförbundet, en representant för vardera SJ, Biltrafikens arbetsgivareförbund, Näringslivets trafikdelegation, KF och det privata näringslivet. Här var alltså åter producentintressena starkt företrädade.

I 1972 års trafikpolitiska utredning ingick sex politiker (2 s, 1 för vardera m, c, fp och vpk), vidare en representant för vardera kommunikationsdepartementet, finansdepartementet, Transportarbetareförbundet, Statsanställdas förbund, TCO-S och det privata näringslivet. Ordföranden, Olle Nelander, var chef för Statens personal- och rationaliseringsinstitut. Han hade bakom sig en lång gärning inom Statens Järnvägar. Jämfört med 1953 års utredning och med den trafikpolitiska delegationen var denna gång producentintressena något *svagare* företrädade.

Men det är slående att konsumentintressen inte finns representerade i trafikutredningarna eller i trafikpolitiska delegationen. Det är uppenbarligen partiföreträdarnas sak att i sina ställningstaganden väga in hänsyn också till konsumentintressen. Men medan tydliga partisaner för producentintressen är representerade (jfr Sannerstedt 1979 och Wedin 1982), så har regeringen vid utredningarnas tillsättande genomgående valt att ge konsumentin-

tressena en svagare ställning. Inte minst gäller detta miljöintressena. Detta förhållande kan naturligtvis bero på att producentintressena är bättre organiserade och etablerade. Men det får som konsekvens, att när olika intressen möts för att avgöra de trafikpolitiska frågorna, är vissa intressen svagt representerade, medan andra är betydligt starkare företrädade.

Mot denna bakgrund är konsumentintressenas möjlighet till inflytande den allmänna politiska debatten. Både i pressen och i riksdagen har konsumentintressena haft starka förespråkare. Här har i stället förståelsen för producentintressena varit svagare. Det är därmed under perioden 1966–72 som konsumentintressena står starkast. Det är dessa intressen som ligger bakom uppräkningsarna av "kollektivtrafikbiljetten" och tillkomsten av den regionala trafikplaneringen. Det är också uppenbart att kommunikationsdepartementet, särskilt under Bengt Norlings ministertid, försökte hävda konsumentintressena. (Se Wedin 1982.)

Vi kan dra slutsatsen, att det är när en offentlig verksamhet hotas av nedgång som konsumentintressena verkar göra sig hörda. Och vi kan då också konstatera, att när det gäller trafikpolitiken var dessa intressen, framförda i pressen, av kommunerna och i riksdagen, uppenbarligen inte helt utan framgång.

Sammanfattning

Vi kan nu karakterisera efterkrigstidens trafikpolitiska utveckling på följande sätt. Efter andra världskrigets slut stod det tidigt klart att transportväsendet skulle komma att förändras i grunden; bilismen skulle bli det dominerande transportmedlet. I grunden var detta fråga om en internationell utveckling. Olika producentintressen agerade för en kraftig statlig satsning på mycket starka förbättringar av vägnätet. Här fanns knappast några motstridiga intressen; det gällde bara för statsmakterna att avväga mot samhälls-ekonomins behov. Marknaden, den privata företagsamheten och den internationella utvecklingen nödvändiggjorde en satsning på vägarna²² – en satsning som producentintressena starkt agerade för och som också kom till stånd. Mot mitten av 1950-talet utgjorde vägkostnaderna en betydande del av statsbudgeten.

Också i fortsättningen har staten anslagit stora belopp till vägar-

na. På senare år har satsningarna varit av konstant storlek. Vi har dock nyligen sett hur beslut inom EG om ökad bärighet på vägnätet lett till ett motsvarande beslut i Sverige.

Bilismens snabba expansion medförde problem för kollektivtrafiken och nödvändiggjorde en omläggning av den statliga trafikpolitiken, vilken kunde genomföras 1963 i bred enighet. Det bör uppmärksammas att syftet med den nya trafikpolitiken var att låta marknaden fälla utslaget. Statens uppgift var inte att förskjuta konkurrensläget, bara att – för att garantera sociala mål om en tillfredsställande transportförsörjning – till marknadspriser köpa vissa tjänster av kollektivtrafikföretagen.

När det efter några år stod klart att den nya trafikpolitiken inte skulle ge kollektivtrafiken några fördelar, växte i riksdag och dagspress fram en kritik som företrädde konsumentintressen av god kollektivtrafikförsörjning och god miljö. När en offentlig verksamhet står inför en minskning tenderar konsumentintressena att bli aktiva. Under 1970-talets första hälft förekom också strävanden från regeringen att tillmötesgå dessa konsumentintressen.

Vi kan här se hur kollektivtrafikintressenas agerande påverkades av vilka idéer, vilka problem och vilka lösningar som så att säga låg i tiden. Här krävdes hänsyn till regionalpolitik, jämlikhet och miljö. Här förespråkades samhällsplanering. (jfr Sannerstedt 1979 s 195.) Kraven på åtgärder mot bilismen underlättades av att det i 1963 års beslut utsagts att trafikmedlen skulle bära sina samhälls-ekonomiska kostnader. Kollektivtrafikintressena kunde här göra sin egen tolkning av begreppet samhällsekonomisk: kostnader för miljöpåverkan och olyckor borde inkluderas.

Här fanns dock en konflikt mellan kollektivtrafik- och privatbilismintressen; bland de senare fanns då flertalet producentintressen. Konsumentintressenas krav på ökade resurser till kollektivtrafiken tillgodosågs visserligen, men kraven på pålagor och restriktioner för privatbilismen vann ingen framgång.

Det är betecknande att de åtgärder som statsmakterna vidtog under 1970-talets första hälft inte egentligen innebar några ingrepp i den fria konkurrensen. Den regionala trafikplaneringen kan närmast ses som en effektivisering av kollektivtrafikutbudet. Det regionala transportstödet fick en konkurrensneutral utformning. (Det gynnade Norrland, men det gynnade inte något visst trafikmedel.)

Att utgifterna för icke lönsam kollektiv trafik ökade innebar att staten ökade sin upphandling, alltså bestämde sig för att köpa mer tjänster av kollektivtrafikföretagen. Endast den ekonomiska lämplighetsprövningen kan sägas ha inneburit ett ingrepp i den fria konkurrensen, ett ingrepp som välkomnades av de etablerade åkarna och som motiverades med hänsynen till de anställda. Den ekonomiska lämplighetsprövningen gynnade producentintressen, men den gynnade inte kollektivtrafiken.

Det trafikpolitiska beslutsfattandet har väsentligen skett i bred enighet. Förhandlingar har förts och kompromisser har uppnåtts i de trafikpolitiska utredningarna, i den trafikpolitiska delegationen och i riksdagen. Det är karakteristiskt att i dessa fora de välorganiserade producentintressena getts god representation, medan konsumentintressena endast haft de politiska partiernas företrädare att lita till.

Noter

- ¹ Med trafikpolitik menar vi den offentliga sektorns, dvs statens och kommunernas åtgärder i syfte att direkt påverka utbud av och/eller efterfrågan på transporttjänster. Jfr Sannerstedt 1979 s 19 och Wedin 1982 s 15f.
- ² Beräkningarna bygger på driftsanslag till trafikändamål inom kommunikations- och handelsdepartementen jämte de investeringsstater som gäller trafikändamål.
- ³ Dock bör noteras att väganslagen 1948 av statsfinansiella skäl – inflationsbekämpning – hölls lägre än normalt.
- ⁴ Att kommunikationsdepartementet därvid delades kan ses som en kompromiss mellan regeringspartierna. Bondeförbundet ville gärna ha kommunikationsministerposten (Ruin 1986 s 122). Vägfrågorna var angelägna för bondeförbundet.
- ⁵ Denna redogörelse bygger på en genomgång av budgetpropositionerna under efterkrigstiden.
- ⁶ Redogörelsen för järnvägspolitiken bygger på Sannerstedt 1979.
- ⁷ Redogörelsen bygger på Sannerstedt 1979.
- ⁸ Förspelet till 1979 års beslut och innehållet i den nya trafikpolitiken behandlas i Wedin 1982.
- ⁹ Denna problematik studeras fn vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund av Lars-Göran Stenelo och Magnus Jerneck inom ramen för *Maktutredningen* och projektet *Samhällsutveckling och konsensusdemokrati*. I intervjuer med ledande politiker har tex framkommit uppfattningen att nationell politik skulle vara att se närmast som en marginalistisk an-

- passning till den internationella utvecklingen. Se också Jerneck 1987, Jönsson 1986, 1987a, 1987b.
- ¹⁰ Ordförande generaldirektören Olle Karleby, ledamöter Lars Eliasson (c), John Ericsson (s), Nancy Eriksson (s), Henning Gustafsson (fp), Gunnar Svärd (h), professorn Carsten Welinder samt budgetchefen i finansdepartementet Georg Ringström.
- ¹¹ Remissvaren på besparingsutredningens förslag om väginvesteringarna redovisas i prop 1960:1 bil 8.
- ¹² Remissvar på SOU 1961:23, 24, daterat september 1961. Citerat efter Wedin 1982 s 96.
- ¹³ Stödet gällde trafikbeslutet. Vad gällde den bakomliggande utredningen, SOU 1961:23, 24, hade bl a LO och Järnvägsmannaförbundet kritiska synpunkter på utredningens tilltro till den fria konkurrensens välsignelsebringande effekter.
- ¹⁴ Från 1963 till 1973 reducerades antalet årsanställda med ca 28 %, omkring 1 600 personer per år. (Sannerstedt 1979:160.)
- ¹⁵ Under tvåkammarriksdagens tid behandlades trafikfrågorna i dels statsutskottet, dels tredje lagutskottet.
- ¹⁶ Från budgetåret 1970/71 till 1975/76 ökade stödet med bortåt 60 procent i reala termer. Nedläggningarna upphörde 1972. (Sannerstedt 1979 kap 6.2.)
- ¹⁷ Från 1970/71 till 1978/79 blev stödet till busstrafiken i det närmaste femdubblat i reala termer. (Sannerstedt 1979 s 164.)
- ¹⁸ Jfr Sannerstedt 1979, s 91 ff.
- ¹⁹ Lars Peterson var statssekreterare i kommunikationsdepartementet 1964–69 och blev sedan generaldirektör, först för SJ 1969–78 och därefter för Trafiksäkerhetsverket.
- ²⁰ Detta tema behandlas i Sannerstedt 1987. Vi bortser här från frågan huruvida det svenska samförståndet försvagats under 1980-talet. En kort analys av den svenska trafikpolitiken i detta konsensusperspektiv ger Richardson 1979.
- ²¹ Se t ex Zartman 1977, Zartman & Berman 1982, Winham 1977.
- ²² Lundquist 1984:16 menar, med hänvisning till Scharpf 1977:339f, att i en liberal demokrati i ett avancerat högindustrialiserat samhälle kan staten inte i längden agera i konflikt med kravet på "the continuation /.../ of a private enterprise system operating within relatively free national and international markets for goods and services, capital and labour, raw material and technology".

Referenser:

Riksdagens protokoll med bihang
Statens Offentliga Utredningar

- Gaventa, John, 1987, "Makt och deltagande". Olof Petersson, red, *Maktbegreppet*, s 27–56. Stockholm 1987: Carlssons.
- Hernes, Gudmund, 1978, "Makt, Blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon". Gudmund Hernes, red, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Jerneck, Magnus, 1987, "Den internationaliserade riksdagen", i Lars Göran Stenelo, red, *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Studentlitteratur.
- Jönsson, Christer, 1986, "Interorganizational Theory and International Organization". *International Studies Quarterly*, vol. 30 s 39–57.
- Jonsson, Christer, 1987a, *International Aviation and the Politics of Regime Change*. London: Frances Pinter.
- Jönsson, Christer, 1987b, "Nationell och internationell administration", i Lars Göran Stenelo, red, *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1984, "Aktörer och strukturer". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 87 s 1–22.
- Lundquist, Lennart, 1987, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, Olof, red, 1987, *Maktbegreppet*, Stockholm: Carlssons.
- Richardson, JJ, 1979, "Policy Making and Rationality in Sweden: The Case of Transport". *British Journal of Political Science*, vol 9, s 341–353.
- Ruin, Olof, 1986, *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946–1969*. Stockholm: Tiden.
- Sannerstedt, Anders, 1979, *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders, 1987, "Teorier om det svenska samförståndet", i Lars Göran Stenelo, red, *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Studentlitteratur.
- Scharpf, Fritz W, 1977, "Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective". *European Journal of Political Research*, vol 5, s 339–362.
- Tarschys, Daniel, 1975, "The Growth of Public Expenditure: Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*, vol 10, s 9–31.
- Wedin, Jörgen, 1982, *Spelet om trafikpolitiken*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Winham, Gabriel R, 1977, "Negotiations as a Management Process". *World Politics*, vol 30, s 87–114.
- Zartman, I William, 1977, "Negotiation as a Joint Decision-Making Process". *Journal of Conflict Resolution*, vol 21, s 619–638.
- Zartman, I William & Berman, Maureen R, 1982, *The Practical Negotiator*. New Haven & London: Yale University Press.

Vägar till förnyelse: kommunalpolitiska innovationer

I Sverige har den offentliga sektorns expansion under efterkrigstiden i hög grad skett i namn av kommunal självstyrelse. Dess grundpelare utgörs av den kommunala beskattningsrätten samt kommunernas frihet att med kommunallagens ord "själva vårda sina angelägenheter". Vid en internationell jämförelse framstår denna självstyrelse som ett för den svenska offentliga modellen utmärkande institutionellt arrangemang.

Den kommunala självstyrelsens omfattning och utformning pekar mot den enklaste förklaringen till det offentligas exceptionella expansion i Sverige, nämligen "närheten" mellan väljarna och deras valda företrädare: på kommunal nivå förs medborgarnas krav i fråga om offentlig service utan dröjsmål till politikernas kännedom, vilka med hjälp av den offentliga byråkratin prompt omsätter dessa önskemål i konkreta serviceprogram. *Det offentligas expansion är resultatet av önskemål och krav vilka direkt härrör från den offentliga serviceproduktionens konsumenter.*

Denna tes och dess konsumentförklaring till det offentligas tillväxt är i god överensstämmelse med normativ demokratiteori. Detta är skäl nog att låta konsumentperspektivet bilda grund för ett studium av drivkrafterna bakom den offentliga sektorns utveckling. Synsättet förefaller dessutom göra reda för det offentligas osedvanligt kraftiga tillväxt i Sverige, betraktad som resultatet av institutionella arrangemang där medborgarna artikulerar, politikerna reagerar och den offentliga byråkratin effektuerar.¹

Konsumentperspektivets förklaringskraft provas här i studier av kommunala beslut att inleda en ny verksamhet. Valet att studera

dessas *innovativa* beslut har sina särskilda skäl.

För det första: ett beslut att innovera som mätt i kronor mycket väl kan vara ett litet beslut, utlöser ofta en serie följdbeslut som i rask takt vidgar nyhetens ekonomiska betydelse. Nya verksamheter förfogar över betydande ekonomisk växtkraft. Innovationsbeslut ackompanjeras ofta av budgetmässiga eruptioner. Krafterna bakom dessa eruptioner behöver emellertid inte vara desamma som de som utlöste beslutet att innovera. Möjligen är det så att konsumentimpulser är avgörande för beslutet att innovera, medan producentimpulser, exempelvis utgående från den kommunala förvaltningen, utövar ett betydligt större inflytande över de efterföljande expansionsbesluten. Det finns därmed anledning att skilja det nydanande beslutet från de beslut som följer i nyhetens spår.

För det andra: innovationer vinner spridning. En ny verksamhet som i detta fall knäsets av en kommun eller en grupp av kommuner, kan markera inledningen till en spridningsprocess. Pionjärerna får sina efterföljare. De krafter och motiv som drev pionjärerna att komma med något nytt är måhända andra än de som fick efterföljaren att ansluta sig. Därmed finns det anledning att skilja också mellan pionjärernas och efterföljarnas innovationsbeslut, då tesen om det offentligas utveckling som styrd av konsumentimpulser möjligen har olika förklaringskraft under olika skeden av nyhetens spridning.

Tre kommunala innovationer

De nyheter vars kommunala framväxt och spridning kommer att granskas är kommunal *konsumentinformation*, *trygghetslarm* för pensionärer och handikappade i vanligt boende, samt introduktionen av *datateknik* i folkbibliotekens mediehantering.² Utöver att vara innovationer har dessa verksamheter ett gemensamt: de började spridas bland kommunerna under tidigt 1970-tal. Därmed upphör dock likheterna och skillnaderna tar överhand. I två fall handlar det om tekniska nyheter. Även om trygghets- respektive datatekniken getts namn av innovationer, så kan de inte utan vidare betraktas som expansions- eller tillväxtinnovationer. Snarare förhåller det sig tvärtom. Båda innovationerna har en betydande effekti-

viserings- och rationaliseringspotential genom att teknik ersätter arbetskraft. Den kommunala konsumentinnovationen kan däremot ses som ett exempel på en för det offentliga utveckling mera traditionell tillväxtinnovation. Medan exempelvis introduktionen av datateknik gjorde det möjligt att i vissa fall reducera antalet biblioteksanställda, krävde den kommunala konsumentinnovationen vanligen att en eller ett par nya tjänster som konsumentsekreterare inrättades.

Pionjärerna³

Med riksdagens beslut år 1972 att inrätta ett konsumentverk sattes en ny konsumentpolitik. Den nya politiken krävde inte bara ett nytt ämbetsverk utan också inrättandet av *kommunal konsumentinformation*. Konsumentverket behövde en lokal, kommunal kontaktpunkt med och förbindelselänk till konsumenterna. Den kommunala verksamheten var dock inte tvingande för kommunerna, utan fick inrättas i den takt och omfattning de lokala beslutsfattarna fann lämpligt.

Kommunernas reaktion på riksdagens konsumentpolitiska rekommendation kan klassificeras enligt följande: avvisande, partiellt anammande samt fullständigt inöverande. Det stora flertalet kommuner bordlade frågan, i den mån de över huvud taget tog upp den till formell beredning. Riksdagens rekommendation, som det åvilade konsumentverket att vinna kommunerna för, betraktades av de lokala beslutsfattarna som ett ganska oblygt försök av statsmakterna att med kommunala medel bygga upp en lokal förvaltning åt konsumentverket. Ett förslag som både till sin form och sitt innehåll uppvisar tydlig producentprofil, i så måtto att innovationen propagerades via konsumentverket med hänvisning till verkets behov av en lokal kontaktpunkt, torde i allmänhet ha mycket små möjligheter att vinna de kommunala beslutsfattarnas gillande.

Nyheten avvisades emellertid inte av alla kommuner. I ett antal befolkningsmässigt stora kommuner inrättades en mer eller mindre fristående konsumentförvaltning. De argument eller motiv som låg till grund för innovationsbeslutet var förhållandevis behovscentre-

rade. De saknade inte heller viss ideologisk profil. Marknadsekonomins ständigt ökade utbud av varor och tjänster försatte konsumenterna i en ofördelaktig position varför ett kommunalt engagemang var nödvändigt främst i syfte att nå "svaga" konsumentgrupper.

Argumentens profil skulle kunna bilda grund för slutsatsen att nyheten anammades av kommunerna efter partipolitiska linjer. I denna riktning pekar också det faktum att frågan vanligen initierades lokalt, kommunalt av socialdemokratiska politiker. Det senare kan ses mot bakgrund av nyhetens historia. Konsumentinnovationen har till viss del sin rot och upprinnelse i en för det socialdemokratiska partiet och Landsorganisationen under 1960-talet gemensam så kallad "priskommitté". Frågan vandrade herefter via det offentliga utredningsväsendet och riksdagens beslut år 1972 till konsumentverket. I syfte att åstadkomma ett kommunalt engagemang tog verket i sin tur kontakt med lokalt verksamma politiker som visat intresse för innovationen, dvs i allmänhet socialdemokratiska politiker. Trots innovationens historia och de motiv som anfördes lokalt till stöd för ett engagemang, finns ingen skillnad i nyhetens utbredning bland kommuner med olika fullmäktigemajoriteter under pionjärskedet. Innovationspropån fick på det hela taget stöd över block- och partigränserna.

Detta betyder inte att kommunalpolitiker ur olika läger "svetsades samman" av medborgerliga opinionsyttringar till förmån för nyheten. Beslutet att innovera formades av andra faktorer vilka opererade från den kommunala verksamhetens utbudssida, nämligen förekomsten av "icke utnyttjade" resurser i förvaltningsapparaten samt andra kommuners ställningstagande till innovationen.

De stora kommunerna hade goda möjligheter att ur sitt breda register av etablerade aktiviteter frikoppla förvaltningsresurser av konsumentpolitisk karaktär eller uppleta och omvandla "icke utnyttjade" resurser till ett konsumentpolitiskt engagemang. Produktionsapparatens storlek i de stora kommunerna gjorde det möjligt att innovera med ett ganska blygsamt tillskott av helt nya resurser. Detta drev fram innovationsbeslutet.

Det lokala innovationsbeslutet stimulerades dessutom i hög grad av andra kommuners beslut att anamma. Det mycket tidiga pionjärernas engagemang utlöste en demonstrationseffekt: "Att döma

av verksamheten i bl a Hälsingborg är behovet av hjälp och upplysningsverksamhet åt konsumenterna stort" vilket, menade frågans lokale utredare, "även torde vara fallet i Kristianstads kommun".⁴ Föregångarens engagemang dokumenterade och demonstrerade behovet av kommunal konsumentpolitisk verksamhet, ett behov som anmälde sig först efter det att kommunen gått riksdagen och konsumentverkets förslag till mötes.

Trygghetsteknikens framväxt och spridning bland kommunerna uppvisar betydande likhet med konsumentinnovationen. Skillnaden är att nyheten inte i första hand propagerades av statsmakterna utan av ett antal larmfabrikörer. Trygghetslarmets tillverkare önskade pröva tekniken under realistiska förhållanden. Förslaget stötte ofta på kommunal patrull. En teknik under utveckling har sina brister och barnsjukdomar. Ett tekniskt missöde kunde få mycket allvarliga konsekvenser för de hjälpbehövande, dvs pensionärer och handikappade som deltog i försöksverksamheten. Kommunerna hade goda skäl att ställa sig avvaktande.

Ett antal kommuner reagerade emellertid positivt på producenternas propåer. Larmtillverkarnas förslag, vanligen framförda informellt och under hand, fångades upp av en eller ett par tjänstemän inom den kommunala sociala sektorn. Härvid råder det ingen tvekan om att ett visst intresse för nyheten i dess egenskap av nyhet utgjorde ett väsentligt handlingsincitament för byråkratin.

Innovationens tillskyndare kunde välja mellan att presentera nyheten antingen som ett substitut för eller som ett komplement till annan social hemtjänstverksamhet. Det förstnämnda betraktelsesättet får anses vara synnerligen radikalt. Detta förklarar delvis varför nyhetens förespråkare valde att argumentera enligt komplementlinjen. En nyhet som ges en alltför innovativ framtoning riskerar att utlösa starka protester från de etablerade rutinernas försvarare. Även om "nya grepp" och "innovationer" är termer med positiv klang, så bör det inte klinga så högt att försvaret väcks!

Trygghetsteknikens pionjärer var i allmänhet kommuner med en tämligen väl utbyggd äldreverksamhet. Iakttagelsen lägger ytterligare en dimension till innovationsbesluten. En väl utbyggd äldreomsorg motsvarades av en förhållandevis välutvecklad byråkratisk kompetens. Byråkratins kunskaper och erfarenheter av olika ex-

periment- och utvecklingsprojekt inom det sociala fältet stimulerade till nya försök. Innovationsprocessens drivkrafter var i hög grad knutna till den kommunala verksamhetens utbudssida.

Vid mitten av 1970-talet uppmärksammade socialstyrelsen kommunernas verksamhet med trygghetslarm. I syfte att påskynda teknikens spridning bland kommunerna publicerade myndigheten år 1976 en rapport i frågan.⁵ Studien ägnades huvudsakligen åt beskrivningar av hur verksamheten organiserats i ett antal kommuner. I anslutning härtil tog socialstyrelsen upp en undersökning som en kommun i Stockholmsregionen låtit genomföra. I denna hade pensionärer och handikappade tillfrågats om de var intresserade av att få trygghetslarm installerade i sina bostäder. Flertalet av dem tackade nej. Detta svar förvånade inte socialstyrelsen; innovationens presumtiva konsumenter kunde knappast förväntas vara positiva till en verksamhet som de inte hade någon erfarenhet av eller närmare kännedom om. Pensionärernas reaktioner på innovationsförslaget borde därför inte diktera kommunens agerande i frågan, menade styrelsen. Likväl skulle detta komma att bli fallet i åtskilliga kommuner, men med ett helt annat resultat som följde än det socialstyrelsen befarat.

Datatekniken "kommer att revolutionera bibliotekens arbetsrutiner".⁶ Med dessa ord presenterades teknikens tillverkare, Bibliotekstjänst AB, sin datainnovation för biblioteksstyrelsen i Höganäs kommun år 1973. Arbetsrutiner på såväl bibliotekarie- som kontoristsidan skulle bli överflödiga med introduktionen av datateknik på biblioteken.

Innovationens profil förefaller politiskt attraktiv. Idéer och förslag som syftar till effektivisering och personalbesparingar borde väl rimligen främst attrahera de för verksamheten politiskt ansvariga? Det var emellertid inte politikerna som tog upp frågan. Datatekniken placerades på den kommunala dagordningen av biblioteks- eller kulturchefen med motiveringen att den möjliggjorde rationaliseringar! Detta var inte detsamma som att de omedelbart tillkommande kostnaderna för innovationen kunde kvittas mot lika omedelbara personalbesparingar. Nyheten ställdes initialt mot bibliotekets behov av nyanställningar, ett behov som antingen definierades utifrån de normer som formulerats av "experter och be-

rörda organisationer”⁷ eller preciserade i jämförelser med den personalstyrka som fanns vid biblioteken i grannkommunerna.

Möjligheten att med hjälp av datatekniken producera en kvalitativt och kvantitativt bättre service utgjorde förvaltningschefens handlingsincitament. Därmed ändrade innovationen karaktär. Nyheten presenterades av Bibliotekstjänst som en kontraktionsinnovation. Lokalt förvandlades den till en expansionsinnovation.

Innovativa förändringar av expansiv natur ställer nyhetens tillskyndare inför två besvärigheter. Dels måste innovationsmotståndet eller försvararna av status quo vederläggas. Vidare måste expansionsmotståndet som i detta sammanhang vanligen utgår från kommunstyrelsen övervinnas. Därmed är det mindre förvånande att innovationsbeslutet ofta knöts till ett redan fattat beslut om allmän upprustning av bibliotekets verksamhet.

Tillväxt i form av en ny eller upprustad biblioteksstruktur tillhandahöll en möjlighet att kringgå eller överflygla de etablerade rutinernas försvarare: expansion banar väg för innovation. Personalkategorier som uppfattade introduktionen av innovationen som ett hot, kunde inom den allmänna upprustningens ram erbjudas nya och möjligen även mera stimulerande arbetsuppgifter. Samtidigt erbjöd tekniken en möjlighet att hålla expansionsbeslutets penningrullning under kontroll. Det faktum att lönekostnaderna kunde förväntas öka i snabbare takt än databehandlingskostnaderna talade till nyhetens förmån. Innovationen framstod som tämligen steril i driftskostnadshänseende och därmed som garant för en lugn ekonomisk utveckling på sikt. I valet mellan biblioteksintressets kostnadsscenarios med respektive utan tekniken, utövade det förra större lockelse på kommunstyrelsen, även om sensmoralen troligen är något deprimerande ur styrelsens synvinkel: det kostar pengar att spara pengar.

Biblioteksförvaltningens intresse för nyheten betingades av innovationens servicepotential. Kommunstyrelsen däremot, fann nyhetens kostnader mera beaktansvärda. Utan svar på frågorna vilka och hur betydande besparingar tekniken möjliggjorde kunde bibliotekets företrädare knappast påräkna något anslag för inköp av innovationen. På denna punkt skapade pionjärens definitionsmåssiga dilemma, nämligen bristen på förebilder, en avsevärd kalkyl- och beslutsosäkerhet. För att i någon mån reducera denna tog bi-

bioteksförvaltningen kontakt med andra kommuner som övervägde att introducera tekniken, eller som redan hade vidtagit vissa installationsåtgärder.

Detta väsentligen informella och imitativa idé- och erfarenhetsutbyte folkbiblioteken emellan var av synnerlig betydelse för nyhetens spridning. Inhämtade uppgifter gjorde det möjligt för biblioteksförvaltningen att bättre bestämma kostnaderna för och effekterna av innovationens introduktion i verksamheten. Detta stärkte självfallet förvaltningens ställning i förhandlingarna med kommunstyrelsen. Att förvaltningen kunde dokumentera att andra kommuner övervägde ett anammande gav dessutom innovationsförslaget ökad tyngd. Det intresse andra kommuner visat nyheten talade för att tekniken besatt kvaliteter som motiverade ett anammande. Slutligen men inte minst betydelsefullt: att frågan var aktuell i flera kommuner sporrade biblioteksförvaltningen att forcera ärendet lokalt. En på yrkesmässiga normer grundad strävan att vidareutveckla biblioteksverksamheten samt den professionella status som följer med att på ett lyckosamt sätt ha brutit ny mark inom sitt fack och lett in utvecklingen i nya (datatekniska) fåror, utgjorde förvaltningsledningens yttersta drivfjäder.

Sammanfattningsvis kan om pionjärerna konstateras att de motiv och överväganden samt impulser och krafter som styrde innovationsprocessen väsentligen var knutna till respektive emanerade från den kommunala verksamhetens utbudssida. Samtidigt är det uppenbart att innovationsprocessen vägledades av ett konsumentintresse, artikulerat av politiker och byråkrater på de av innovationspropån ytterst berörda vägnar. Kunde nyhetens tillskyndare inte leda i bevis att ett mera allmänt intresse för eller behov av denna förelåg, gick innovationsprocessen i stå. Ett tillskrivet konsumentintresse utgjorde i denna mening en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för förnyelsen. Det är bland annat på denna punkt efterföljarens innovationsprocess tecknar en delvis annorlunda bild.

Efterföljarna

Den kommunala *konsumtinformationens* utbredning omkring år 1974 motsvarade inte konsumentverkets önskemål. Alltför få kommuner hade anammat idéerna. Verket vände sig till handelsdepartementet med begäran om en utredning av hur kommunerna kunde fås att sätta igång konsumentverksamhet i snabb takt och på bred front.

Orsaken till kommunernas avvaktande attityd berodde enligt konsumentverket på oklarheter rörande den lokala verksamhetens form och innehåll. Det var emellertid knappast oklarheter av detta slag som dikterade kommunernas (brist på) agerande. Vad beträffar den grundläggande frågan, om kommunerna borde ge sig konsumentverksamheten i våld, rådde ingen utbredd oklarhet på lokal nivå. Tvärtom var den kommunala linjen, såsom den formulerades av kommunernas intresseförening, Svenska kommunförbundet, tämligen klar: kommunerna borde avvakta med verksamheten. Ställda inför Kommunförbundets respektive konsumentverkets rekommendation i frågan, anammade flertalet kommuner förbundets uppfattning. Myndigheten kom alltså till korta. Den av handelsdepartementet tillskapade arbetsgruppen fick därmed funktionen av diskussionsforum för konsumentverket och Kommunförbundet i syfte att formulera ett gemensamt konsumentpolitiskt ställningstagande, som tillgodosåg såväl det kommunala som det statliga intresset på området.

Arbetsgruppens betänkande resulterade i en proposition till riksdagen år 1975. Propositionen andades besvikelse över de dittillsvarande kommunala konsumentpolitiska insatserna. Någon enhetlig utbyggnad av den lokala verksamheten hade inte kommit till stånd. Detta borde snarast ske genom att kommunerna tillsatte en tjänst som konsumentsekreterare, samt knöt denna till förtroendemän med ett uttalat ansvar för verksamheten. Vidare borde det lokala konsumentintresset organiseras och ges möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. En konsumentpolitisk referensgrupp med representanter för organisationer som kunde sägas representera konsumenterna borde inrättas och knytas till den kommunala organisationen. Riksdagen slöt enigt upp bakom propositionen.

Handelsdepartementets utredning, riksdagens beslut samt konsumentverkets och Kommunförbundets därefter mera samspelade agerande utgör en förklaring till konsumentinformationens snabbt tilltagande spridning bland kommunerna efter år 1975. Orsakerna härtill är väsentligen två. Dels skapade riksdagens beslut en spridningsbefrämjande oklarhet (sic!) om verksamhetens status, dels aktiverade de centrala aktörernas ställningstagande ett antal lokala aktörer.

Till följd av centrala aktiviteter och uttalanden bibringades vissa kommuner uppfattningen att ett lokalt konsumentpolitiskt engagemang var tvingande; verksamheten anammades omgående då den var obligatorisk för kommunen! Missuppfattningen på denna punkt var emellertid inte "genuin" utan snarare "tillskapad". Det låg i de gruppers intressen som önskade ett omedelbart engagemang att framställa verksamheten som obligatorisk bland annat för att undvika politisk strid i frågan.

Statsmakternas agerande vidgade handlingsramarna för de lokala aktörer som propagerade innovationen. Ju större handlingsutrymme de senare fick, desto aktivare blev de. Iakttagelsen är inte särskilt uppseendeväckande. Ökar möjligheten att uträtta "något" talar det mest för att de som vill få "något" utfört också ökar sitt engagemang i detta syfte. Av större intresse är att antalet aktörer ökade i takt med att handlingsutrymmet vidgades. Frågan om ett konsumentpolitiskt engagemang kom med tiden att propageras intensivt av en rad fackliga organisationer såsom FCO- och TCO-distrikt, konsumentgillen med flera. Vissa av dessa organisationer hade tidigare visat intresse för innovationer. Under efterföljarskedet stegrades emellertid deras engagemang högst avsevärt. Ett organiserat konsumentintresse artikulerades på bred front. Innovationen kom att efterlysas från efterfrågesidan. Den innovativa propån kom inte i samma utsträckning som under pionjärfasen från den kommunala verksamhetens utbudssida.

Ett på bred front artikulerat konsumentintresse för nyheten talar för ett likaledes brett kommunalt införande av verksamheten. Detta blev inte riktigt fallet. Innovationen anammades under efterföljarsfasen efter ganska tydligt urskiljbara partipolitiska linjer. Socialistiska fullmäktigemajoriteter innoverade medan borgerliga avvisade; i politiken jämkas producenter och konsumenter samman

under finansiella restriktioner baserade på ideologiska överväganden rörande det offentliga rätta omfång och inriktning.

Under slutet av 1970-talet accelererade *trygghetsteknikens* spridningstakt högst avsevärt. En på väsentliga punkter förbättrad produkt tillhandahåller en förklaring till den ökade användningen. Kommunerna hade avvaktat tekniska lösningar som varit under stark utveckling med ständigt nya tillskott av produkter. En tidigare i bostaden fast monterad larmutrustning ersattes av flyttbara system anslutna till telefonnätet. I samband härmed ändrade marknadsföringen av produkten karaktär. Från att ha förlitat sig på informella, personliga kontakter övergick producenterna till en mer formell och extensiv informationsspridning. "Televerkets trygghetstelefon har utvecklats för att ändra förutsättningarna för äldreomsorgen", menade den vid denna tid marknadsledande larmtillverkaren i ett till kommunerna distribuerat reklamblad. Foldern fortsatte; "(äldre ensamboende och handikappade (skall) kunna bo kvar i sitt hem så lång tid som möjligt".⁸ De nya produkterna samt producenternas förändrade marknadsföring anknöt till en inom äldreomsorgen pågående omorientering bort från institutionsvård av de äldre. Trygghetslarmet infogades som en del i ett sammanhängande vårdideologiskt synsätt, sammanfattat av den så kallade "kvarboendepincipen" och som syftade till att förverkliga målen "normalisering" samt "självbestämmande". De äldre och handikappade borde själva avgöra vilken typ av social service och servicenivå de önskade. Tekniken var konsistent med äldreverksamhetens grundläggande värderingar och riktlinjer.

Samtidigt förändrades dialogen mellan anslagsbeviljande och medelsäskande instanser. Samtalet kom i ökad grad att kretsa kring innovationens kostnader. Politikerna knöt uttryckligen en bestämd förhoppning till tekniken: "Budgetkommittén förväntar sig en billigare form av service till pensionärerna, om dessa ges möjlighet" att med ett utbyggt trygghetssystem "bo kvar i sina hem så länge som möjligt".⁹ Innovationen var inte bara konsistent med omsorgsarbetets övergripande målsättning sammanfattad av "kvarboendepincipen". Även dess kostnadsdimension, preciserad i förhållande till kostnaderna för alternativa omsorgsformer, talade för ett anammande. Trygghetstekniken blev ett substitut för vård

vid ålderdomshem eller servicehus. Med teknikens hjälp kunde den institutionella äldreverksamheten reduceras och möjligen även helt avvecklas. Ett utbyggt trygghetslarm innebar därmed en avsevärd kostnadsbesparing för kommunen på sikt, ett argument som tilltalade kommunstyrelsen och dess ekonomiska expertis.

Politikernas intresse för nyheten stimulerades ytterligare av ett för efterföljarfasen utmärkande fenomen: de av verksamheten direkt berörda började höra av sig under innovationens senare spridningsskede. Det kommunala beslutet att innovera hade sin upprinnelse i påtryckningar från pensionärer och handikappade eller dessas organisationer, vilka funnit det "angeläget att trygghetslarm inrättas snarast".¹⁰ Vid början av 1980-talet tog larmtillverkarna kontakt med pensionärernas och de handikappades organisationer för demonstration av tekniken. Kontakterna syftade bland annat till att komplettera larmproducenternas direkta bearbetning av kommunmarknaden med krav från konsumentensidan. Initiativ och uttalanden i frågan från de närmast berörda gav ökad tyngd och politisk dignitet åt ärendet: frågan blev, för att citera en kommunal tjänsteman, "politiskt viktig".¹¹ Konsumenternas krav och önskemål ledde till att politikernas engagemang i ärendet ökade.

Det artikulerade konsumentintresset tecknar ett bestämt mönster. Konsumenterna sade ifrån där byråkratin inte var intresserad av innovationen och/eller när politikerna avböjt nyheten. I de förstnämnda situationerna prioriterade socialsektorns tjänstemän utbyggnaden av andra verksamheter. Bristerna i den grundläggande sociala omsorgen var enligt byråkratins mening så omfattande att innovationen inte passade in i verksamheten, såvida inte begränsade personalresurser lade hinder i vägen; förvaltningen hade helt enkelt inte tid och resurser nog att studera frågan. I de senare fallen visar sig konsumentpropån ofta vara ett resultat av ett samspel mellan kommunens socialtjänstemän och de handikappade samt pensionärerna. Förvaltningen förankrade nyheten hos de senare i syfte att stärka innovationspropån inför det politiska beslutet i frågan. Propåer som kanaliserats via kommunens pensionärs- och handikappråd eller lokala sammanslutningar av pensionärer och handikappade inarbetades således i förvaltningens och sedermera socialnämndens verksamhetsförslag och vice versa. Idéer som diskuterats inom förvaltningen och det partipolitiska organet återkom

i form av förslag från de i sista hand berörda.

Trygghetslarmens mycket snabba spridning bland kommunerna under efterföljarfasen kan därmed betraktas som resultatet av två delvis samverkande omständigheter. Dels förändrades byråkratis syn på nyhetens servicepotential. Med teknikens hjälp kunde den kommunala äldreomsorgens institutioner avvecklas. Detta ställde i utsikt en såväl bättre som billigare service, ett handlingsscenario politikerna successivt vanns för. Samtidigt övergick pionjärfasens producentpropåer i direkta krav från konsumentsidan: nyheten fick sitt konsumentgensvar vilket ofta utgjorde en tillräcklig förutsättning för att den skulle införas.

Datatekniken tecknar ett i förhållande till trygghetslarmen ganska annorlunda innovationsmönster. De kommunala biblioteksförvaltningarnas intresse för nyheten eskalerade visserligen i snabb takt under teknikens senare spridningsfas. Intresseyttringarna utlöste dock inte en motsvarande tillströmning av anhängare. Gapet mellan å ena sidan det intresse som visades nyheten och å andra sidan den takt med vilken kommunen anammade den vidgades raskt. Kommunernas eller mera korrekt uttryckt den kommunala ekonomiska expertisens bedömning av innovationen utföll allt oftare till nyhetens nackdel. Pionjärbibliotekens erfarenheter av systemet visade att teknikens rationaliseringspotential överskattats. Därmed passade innovationen illa in i kommunernas datoriseringsprogram vilka vanligen uppställde förhållandevis strikta lönsamhetskrav för inköp av datateknik: "Hur vi från förvaltningen och KN (kulturnämnden) i en kommande KELP (kommunalekonomisk långtidsplan) ... ska kunna få gehör för (innovationen) ter sig gåtfullt så länge kraven på lönsamhet finns kvar", sammanfattade en av nyheten intresserad bibliotekschef situationen efter det att tekniken strukits av kommunstyrelsen ur förvaltningens budgetförslag.¹²

Situationen ställde nyhetens tillskyndare inför betydande problem. Den framgångsrike innovationspromotorn löste upp dessa svårigheter genom att tillämpa följande maxim: om innovationen fastnar i kommunstyrelsens finansiella nålsöga, krymp då nyheten!

Innovationen styckades upp i ett antal delbeslut. Denna "salamistrategi" medförde att nyheten framstod som mindre betungande i ekonomiskt hänseende. Exempelvis inskränktes introduktionen

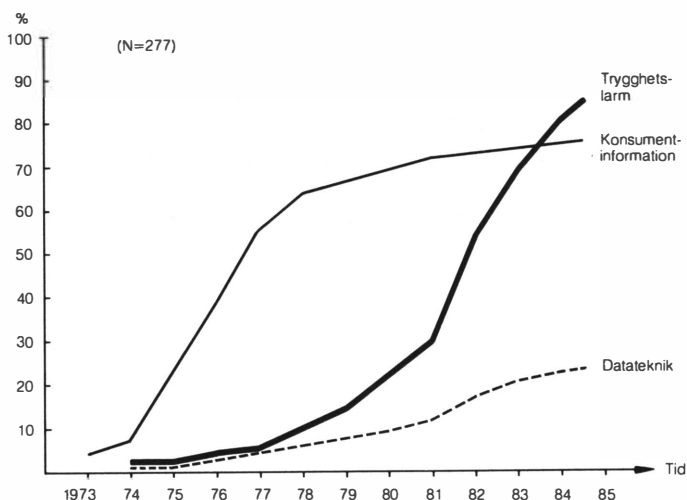
av innovationen vid biblioteket i Simrishamn till nyhetens grundinvestering, dess så kallade register- eller katalogfunktion. Systemets användningsområde begränsades dessutom till bibliotekets nyförvärvslitteratur. Äldre, befintlig litteratur lades inte upp på data. Även om beslutet enligt förvaltningschefen kunde ses som ett första led i en totalintroduktion av innovationen, så kunde man "också utan nackdel nöja sig med detta första steg". Äskandet bifölls. Året därpå beskrev förvaltningschefen i bibliotekets investeringsplan en mindre önskvärd konsekvens av beslutet: "Följden är att man nu har en konventionell kortkatalog över bokbeståndet to m 1981 samt mikrokortkatalog över nyförvärven fr o m 1982. Hela katalogen måste nu överföras på mikrokort inte bara för huvudbiblioteket utan även för filialerna."¹³ Sedan en del av systemet introducerats framstod det som i hög grad orationellt att arbeta med parallella registersystem. En i förhållande till det inledande beslutet fem gånger så dyrbar investering var därför i det närmaste oundgängligen nödvändig. Innovationen anammades bit för bit. Ett inledande kort steg lade fast färdriktningen och mer eller mindre framtvingade ett efterföljande större steg med en totalkatalogisering av bokbeståndet vid samtliga biblioteksenheter som resultat.

Ett antal faktorer av ekonomisk natur medverkade till att frågan om innovationens vara eller inte vara i den kommunala verksamheten utmynnade i ett långdraget samtal mellan kulturnämnden och kommunstyrelsen. Medan detta samtal företrädesvis handlade om nyhetens kostnader, uppmärksammades innovationens servicepotential i ett delvis annat sammanhang.

Innebar verkligen datatekniken att bibliotekets serviceutbud förbättrades? På denna punkt uttryckte bland andra de fackliga organisationerna, vanligen DIK-förbundet inom SACO/SR och SKTF inom TCO, visst tvivel. Datateknikens inmarsch på folkbiblioteket hotade att utarma personalens arbetsuppgifter samtidigt som de rationaliseringar innovationen ställde i utsikt utgjorde en fara för bibliotekets serviceutbud. Därmed är det inte särskilt märkligt att nyhetens tillskyndare i sin strävan att få nyheten accepterad infogade innovationen i ett för biblioteket dynamiskt handlingsperspektiv. Ett på ny teknologi baserat informationssamhälle höll på att växa fram. Av detta skäl hade datorn en som det uttrycktes "självklar plats i dagens och framtidens biblioteksverksamhet" om

biblioteket skulle "leva upp till sin folkbildningstradition och klara sin kunskapsförmedlande roll".¹⁴ Denna bild av bibliotekets framtida uppgift tillhandahöll ett expansivt utvecklingsscenario som i någon mån torde ha attraherat bibliotekspersonalen. Problemet var att dess ekonomiska konsekvenser i lika del stötte bort de för kommunens ekonomi ytterst ansvariga. Därmed uppstod ett dödläge i innovationsprocessen; nyheten fastnade i sin stapelbädd.

Denna situation var inte utmärkande för datatekniken. Också *konsument-* och *trygghetsnyheterna* hamnade i liknande positioner, klämda mellan bistra ekonomiska realiteter och entusiastiska visioner. I dessa fall löstes emellertid det uppkomna dödläget ofta av det intresse innovationens konsumenter visade nyheten. Resultatet av detta samspel mellan producent- respektive konsumentintresset framgår av diagrammet nedan. Vid mitten av 1980-talet och drygt ett decennium efter det att innovationerna introducerats kommunalt hade mellan 80 och 90 procent av kommunerna anammat konsument- respektive trygghetsverksamheterna.



Figur 3. Kommuner som infört trygghetslarm, konsumentinformation, respektive datateknik. (Kumulativ procent.)

Dessa innovationers tämligen snabba spridning bland kommunerna, sammanfattade i två ganska S-formade diffusionskurvor, står i bjärt kontrast till datateknikens mycket "flacka" spridningslinje. Nyhetens diffusionsförlopp reflekterar karaktären av dess innovationsförlopp; datatekniken förmådde aldrig aktivera sitt konsumentintresse.

En förklaring till skillnaden härvidlag skulle kunna vara skillnader i innovationernas "egenskaper". Konsument- samt trygghetsinnovationerna representerar måhända verksamheter med i förhållande till datatekniken hög "synlighet" eller "angelägenhet" i konsumenternas ögon. Skillnader i dessa avseenden utgör emellertid ingen god förklaring till innovationernas olikartade spridningsförlopp. Vad det i grund och botten handlar om är de olika verksamheternas samhälleliga förankring. Såväl konsument- som trygghetsinnovationerna appellerar till *välorganiserade intressen* vilka gick att mobilisera till stöd för nyheterna. Ett i motsvarande grad organiserat konsumentintresse saknades inom biblioteks- och kultursektorn, något som på ett rättframt sätt sammanfattades av kulturchefen i en medelstor kommun: "Våra låntagare är så försynta; de tar vad de erbjuds; höjer aldrig rösten; slår inte näven i bordet; går inte ut och demonstrerar på gator och torg för högre kulturanslag."¹⁵

Ett diffust och därmed vanligen illa organiserat konsumentintresse bäddar för ett svagt konsumentstöd för de förslag till nya grepp och innovationer producentsidan presenterar. Denna svaghet förklarar i sin tur de "machiavelliska" budgetstrategier kulturförvaltningen emellanåt utvecklade för att få sitt datatekniska innovationsförslag accepterat av politikerna. Totalt sett hjälper emellertid inte strategier av detta slag långt. Efter drygt ett decennium på marknaden hade enbart cirka 20 procent av kommunerna ställt en del av den nya informationsteknologin till folkbibliotekets förfogande.

Innovationsbeslut är inte med nödvändighet expansionsbeslut. Introduktionen av en ny verksamhet eller verksamhetsform kan tvärtom bana väg för rationalisering, effektivisering och ytterst kontraktion. Vilket av dessa utvecklingsförlopp – det kontraktiva eller det expansiva – som innovationen kommer att leda till eller ledas in

i, är i hög grad en fråga om beslut och åtgärder som vidtas – eller inte vidtas – efter innovationsbeslutet.

Expansion och kontraktion i små steg

Beslutet att införa *konsumentinformation* innebar i allmänhet att kommunen inrättade en kvarts- eller halvtidstjänst som konsumentsekreterare. Efter en tids verksamhet omvandlades denna deltidstjänst ofta till en heltidstjänst, ett beslut som i sin tur följdes av ytterligare beslut med innebörden att en tjänst blev två och två blev tre, etcetera. Denna expansion i små steg som på allvar tog fart under början av 1980-talet, stimulerades av två omständigheter.

Kommunens konsumentinformation expanderade delvis som en konsekvens av att statsmakterna reducerade sitt konsumentpolitiska åtagande. Med riksdagens beslut apropå budgetpropositionen 1983/84 avvecklades den statliga regionala konsumentverksamheten. Statsmakternas motiv för att avveckla den regionala verksamheten var dels att konsumentverksamheten nått sådan utbredning bland kommunerna att de statliga insatserna inte längre behövdes, dels även att åtgärden innebar en omedelbar besparing för statskassan på drygt 2 miljoner kronor. Att döma av förslagets mottagande på kommunal nivå kom den statliga besparingen i någon mån att uppvägas av ökade kommunala utgifter. Som en direkt följd av det statliga beslutet utvidgade (vissa av) kommunerna sitt konsumentpolitiska engagemang: statens besparingspolitik förefaller (emellanåt) bygga på eller förutsätta kommunal expansionspolitik!

Denna koppling mellan det statliga besparingsbeslutet och de kommunala expansionsbesluten var naturligtvis inte automatisk eller oförmedlad. Statsmakternas ställningstagande och konsekvensen av detta, nämligen att det offentligas konsumentpolitiska engagemang försämrades, fördes ut till kommunerna via ett konglomerat av producenter (konsumentverket, länsstyrelsen som regional producent av konsumentverksamhet, etcetera) och konsumenter (konsumentgillen, etcetera) i samverkan.

Denna information med dess allmänna uppmaning till ett ökat kommunalt engagemang fångades upp av den kommunala konsu-

mentinformationens politiska företrädare på det lokala planet. Det faktum att de förra organisationerna vid denna tid i allmänhet hade en lokal samtalspartner i den kommunala förvaltningen, garanterade att deras allmänna uppmaning uppmärksammades och omsattes till särskilda krav på ökade resurser till verksamheten. Konsumentverket, olika konsumentgillen med flera organisationer var i denna mening beroende av att det fanns en lokal konsumentinformation, dvs ett kommunalt sektorsintresse med kapacitet att driva deras förslag och propåer genom den kommunala beslutsapparaten. I någon mån var detta beroende ömsesidigt. Oavsett de förras aktiviteter, äskade den kommunala konsumentinformationens företrädare vanligen ökade resurser till verksamheten. De lokala kraven vann emellertid i tyngd och betydelse till följd av statsmakternas agerande och den uppmärksamhet en rad organiserade intressen av olika slag visade den kommunala verksamheten.

Om dessa krav artikulerades med framgång eller ej var naturligtvis inte bara en fråga om det intresse som visades verksamheten. Självfallet handlade det också om förekomsten av ekonomiska resurser, och ju större kommunen var, desto lättare var det att frigöra det nödvändiga penningbeloppet. Verksamheten med konsumentinformation kom därmed att expandera företrädesvis i de befolkningsmässigt stora respektive medelstora kommunerna.

Ytterligare en faktor kan urskiljas av betydelse för verksamhetens resurstilldelning, nämligen den tid det lokala sektorsintresset haft att verka; ju äldre datum för det konsumentpolitiska engagemanget, desto större resurser förfogar sektorn över. Det statistiska sambandet mellan verksamhetens ålder och dess resurser är i linje med en princip som verksamhetens kommunala företrädare i intervjuer formulerat på följande sätt: ett nej till ökade anslag från budgetpolitikernas sida, dvs kommunstyrelsen, bör inte uppfattas som ett "nej" utan som en uppmaning att återkomma med propån i nästa års förslag till budget. Envishet i budgetsammanhang är uppenbarligen en dygd som betalar sig. Däremot finns det inget samband mellan politikens majoritetsförhållande och konsumentinformationens resurstilldelning. Mot bakgrund av innovationens historia och dess spridningsförlopp bland kommuner med olika majoriteter är detta anmärkningsvärt. Den partipolitiska viljan ger sig uppenbarligen till känna i beslutet att (inte) inrätta verksamheten, för att

i händelse av ett positivt ställningstagande avklinga i betydelse. Utvecklingen drivs vidare av sektorsintresset, som inte i första hand är underkastat partipolitiska överväganden utan snarare strävar efter att forma partiernas ställningstagande i enlighet med verksamhetens behov.

Trygghets teknikens utveckling efter det att verksamheten inrättats av kommunen uppvisar flera likheter med konsumentinnovationen. Båda verksamheterna "förgrenade" sig inom det politisk-administrativa systemet. Men medan konsumentinnovationen huvudsakligen var en fråga för statsmakterna och kommunerna, utvecklades trygghetsverksamheten i ett samspel mellan de senare och landstinget.

Bevekelsegrunderna för detta umgänge var emellertid i stort sett desamma. Landstinget önskade precis som statsmakterna spara pengar genom ett ökat kommunalt engagemang. Kommunens verksamhet med trygghetslarm reducerade behovet av vård och tillsyn av äldre och handikappade i landstingets regi. Av liknande skäl önskade kommunen att landstinget aktivt tog del i verksamheten. Ett landstingsengagemang skulle innebära dels att kostnaderna för verksamheten fördelades på två instanser, dels även att verksamheten tillfördes medicinsk kompetens av hög kvalitet. Trygghetsverksamheten blev därmed både billigare och bättre sedd ur kommunens synvinkel. Mot denna bakgrund är det inte särskilt förvånande att verksamhet ofta byggdes ut i mycket snabb takt sedan väl kommunen och landstinget kommit överens i frågan.

Till skillnad från konsumentinnovationen är det dock mera tveksamt om trygghetslarmets kommunala expansion verkligen ledde till någon besparing för i detta fall landstinget, eller för den delen också kommunen. Snarare förefaller gälla att landstingets och kommunens samfällda agerande utlöste en "kostnadsspiral". Utgifterna expanderade genom beslut i olika föra och på olika nivåer i det politiska systemet vilka grep in i och förutsatte varandra, dock utan att någon lika omedelbar besparing kom till stånd.

Kostnadsspiralens förklaring återfinns bland annat i fördelningen av trygghetsverksamhetens utgifter och besparingsmöjligheter. Ett på kommunerna och landstinget fördelat kostnadsansvar i kombination med en på liknande sätt utspridd besparingspotential,

fick till följd att parternas kostnadsmedvetande reducerades. Samtidigt frikopplades besparingsmöjligheterna från de ökade utgifterna. Samarbetet mellan kommunen och landstinget ledde till att trygghetsverksamhetens utgifter delvis doldes för båda parter, vilket i sin tur undergrävde incitamentet att lokalisera och realisera de förutskickade besparingarna.

Att de förväntade besparingarna knappast realiserats i förväntad omfattning berodde naturligtvis inte bara på att dessa kopplades bort från utgiftsbesluten eller på att de var svåra att lokalisera. En väsentlig förklaring till att besparingarna kom att släpa efter utgifterna sammanhänger med att de förra helt enkelt inte kunde realiseras i takt med att trygghetsverksamhetens utgifter expanderade. Detta var inte bara eller kanske ens främst en följd av administrativ "tröghet", dvs de sedvanliga svårigheter som är förbundna med att avveckla eller reducera omfattningen av en offentlig verksamhet vilken som helst.

För det första krävdes en utbyggd och väl fungerande trygghetsverksamhet innan reduktionen och avvecklingen av institutionsvården kunde inledas. Därmed "måste" utgifterna springa före besparingarna. För det andra: även om trygghetsverksamheten byggts ut i en önskvärd omfattning, gick det ofta inte att genomföra några mera betydande och omedelbara besparingar inom institutionsvården. Åtskilliga av dem som utnyttjade institutionerna ville nämligen inte se att dessa reducerades, än mindre att de avvecklades. Kommunens och landstingets strävan att tillgodose önskemål från "trygghetsverksamhetens konsumenter", dvs handikappade och äldre i behov av vård, genom omprioritering och nedskärning av institutionsvården stötte på patrull hos "konsumenterna av institutionernas service". I kollision mellan två konsumentintressen fick landstingets och kommunens besparingsintresse vika, åtminstone temporärt. Trygghetsverksamheten expanderades medan institutionsvårdens kostnader reducerades endast marginellt.

Betraktat ur ett producent- och konsumentperspektiv beskrev *data-tekniken* ett i förhållande till trygghets- och konsumentverksamheterna annorlunda innovationsmönster. Utvecklingen efter beslutet att installera tekniken på folkbiblioteket uppvisar däremot flera likheter med de båda andra innovationerna. I samtliga fall

följdes innovationsbeslutet av en serie mindre expansionsbeslut. Datateknikens användningsområde vidgades successivt. Sedan bibliotekets mediebestånd överförts på data, började biblioteket (i vissa fall) dataregistrera övriga medier som fanns utspridda i den kommunala förvaltningsapparaten. Kommunens samlade medieresurser borde, menade bibliotekets företrädare, betraktas som en helhet och vara tillgängliga för alla, oavsett var medierna fanns i den kommunala förvaltningen. Tekniken förvandlades från ett redskap med vars hjälp vissa biblioteksinterna arbetsrutiner kunde effektiviseras, till ett för kommunen övergripande informationssystem.

Vad beträffar de tre innovationernas ekonomiska konsekvenser skiljer sig dessa ganska påtagligt åt. Medan konsument- och trygghetsverksamheterna utlöste en lokal, kommunal penningrullning, förefaller datatekniken tvärtom fungerat kontraktivt. Konsument- respektive trygghetsinnovationerna vidgade (om än naturligtvis måttligt) den kommunala budgetens utgiftssida. Den omedelbara konsekvensen av att installera datatekniken på biblioteket var på det hela taget densamma, dvs utgiftsexpansion. Samtidigt knöt kommunstyrelsen emellertid introduktionen av tekniken till ett löfte från bibliotekets sida om återhållsamhet med krav på framtida personalökningar. Avsikten var att de med tekniken ökade driftskostnaderna skulle kvittas mot vad som utan innovationen var absolut nödvändigt, nämligen en utökad personalstyrka. Att döma av bibliotekens personal- och driftskostnadsutveckling efter innovationsbeslutet, har bibliotekssektorn stått vid sitt löfte.

Utgiftsutvecklingen vid bibliotek som installerat tekniken har varit något lugnare jämfört med utvecklingen vid bibliotek utan datateknik. Skillnaden mellan de två grupperna av bibliotek kan självfallet ha andra eller åtminstone ytterligare orsaker än när- respektive frånvaron av tekniken. Innovationen torde dock i allmänhet haft en dämpande effekt på bibliotekets utgifter, vilket sammanhänger med att kommunens ekonomiansvariga förmått hävda den ekonomiska tanken bakom bibliotekets övergång till data. Detta utgiftspressande arbete har i sin tur varit möjligt att föra i hamn till följd av ett tämligen svagt artikulert intresse för bibliotekets utveckling från konsumenternas sida. Utan ett väl organiserat konsumentintresse har det inte varit möjligt för bibliotekssektorn att stå emot kommunstyrelsens nedskärnings- och prutningspropäer.

Slutord

Redovisningen av hur tre innovationer vuxit fram och vunnit spridning bland kommunerna stöder endast delvis tesen om det offentligas utveckling som styrd av krav och önskemål från det allmännas konsumenter. I ett viktigt avseende pekar materialet i en radikalt annorlunda riktning. De första stegen mot framväxten av en för kommunen ny verksamhet stimulerades primärt av producentpropåer i olika form och skepnad. De impulser och krafter som styrde innovationsprocessen bland pionjärerna var i allt väsentligt knutna till den kommunala verksamhetens utbudssida. Det i ett diffusionsperspektiv sena innovationsbeslutet utvecklades däremot i betydligt högre grad under inflytande av olika konsumentimpulser. Efterföljaren blev efterföljare till följd av det intresse verksamhetens konsumenter visade nyheten. Ett inledningsvis utbudsinducerat innovationsförlopp övergick med tiden i innovation från efterfrågesidan.

Betraktat ur detta perspektiv sprang producentintresset före konsumentintresset; producenternas propåer genererade konsumenternas intresse. Denna arbetsfördelning mellan producenter och konsumenter speglar skillnader i resurser och kunskaper. Det är i allmänhet producenterna givet att i kraft av sina särskilda kunskaper och insikter presentera förslag till nya offentliga verksamheter och verksamhetsformer. Konsumenterna däremot, har makten att bejaka eller förkasta.

Utvecklingen efter beslutet att inrätta den nya verksamheten kan inte på samma sätt ges sin särskilda producent- respektive konsumentförklaring. Under detta skede gäller närmast att konsumenter och producenter agerade gemensamt till förmån för en expansion av verksamheten. Producent- och konsumentintressena "smälte samman" till ett "sektorsintresse". Fenomenet antyder den troligen mest väsentliga eller bakomliggande förklaringen till den offentliga sektorns expansion. I politiken knyts enskilda producenter till grupper av konsumenter i enlighet med betalningsviljan hos en tredje part, nämligen det "allmänna". Därmed har det offentligas producenter och konsumenter allt att vinna men knappast något att förlora på ett samfällt agerande i syfte att åstadkomma ett vidgat offentligt engagemang, vars yttersta konsekvenser sammanfattas av en växande offentlig sektor.

Noter

- ¹ Uppsatsen bygger på material som i delvis annan form redovisats i min avhandling *Pionjärer, efterföljare och avvaktare* (Lund: Kommunfakta Förlag, 1986), utarbetad inom forskningsprojektet med samma namn under ledning av Leif Johansson, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet. Projektet erhöll ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond. Jag vill tacka övriga bidragsgivare till denna bok samt Lennart J Lundqvist (Statsvet. inst., Göteborgs universitet) för värdefulla påpekanden under arbetet med denna uppsats.
- ² De tre innovationerna konsumentinformation, trygghetslarm samt datateknik har valts för analys på grund av de diffusionskurvor de tecknar. De förstnämnda innovationerna uppvisar till skillnad från de sistnämnda, snabb och omfattande spridning bland kommunerna. Begreppet "konsumentinformation" används som sammanfattande beteckning för den verksamhet som bedrivs av den lokala, kommunala konsumentvägledningen.
- ³ Beteckningen pionjär avser de 10 procent av kommunerna (N=277) vilka var de första att anamma innovationen. Procentsatsen motsvarar i praktiken 25 till 30 kommuner per innovation.
- ⁴ Kristianstad kommun, Kommunkansliet, PM 1973-07-13.
- ⁵ Socialstyrelsen: Larm och signalsystem för äldre och handikappade (Stockholm, 1976).
- ⁶ Höganäs kommun, biblioteksstyrelsen år 1973, § 2.
- ⁷ Höganäs kommun, stadsbibliotekets budgettitel för år 1974.
- ⁸ Citat efter Karlstad kommun, socialkontoret, PM 1979-05-30, bilaga 3.
- ⁹ Arvika kommun, kapitalbudget för år 1980, program 77-78.
- ¹⁰ Svedala kommun, pensionärsrådet år 1982, § 8.
- ¹¹ Intervjuuttalande, tjänstemän, medelstor kommun.
- ¹² Intervjuuttalande, bibliotekschef, stor kommun.
- ¹³ Simrishamn kommun, kulturnämnden, PM 1981-08-24 samt investeringsbudget för år 1983.
- ¹⁴ Sollentuna kommun, kulturkontoret, PM 1984-04-27.
- ¹⁵ Intervjuuttalande, kulturchef, medelstor kommun.

Den kluvna människan i politiken

I över 200 år har ekonomerna varnat för att den offentliga sektorns expansion är ett hot mot den ekonomiska tillväxten. Under samma period har emellertid statsmakten först långsamt och sedan allt snabbare brett ut sig över samhället. Efterkrigstiden har upplevt en tidigare aldrig skådad ansvällning av den offentliga sektorn, samtidigt som den ekonomiska tillväxten har fortsatt oförtrutet. I varje fall åren fram till 1970-talets mitt har följaktligen kommit profetior på skam, medan däremot de senaste 10–15 åren med något större fog skulle kunna sägas ha röjt vissa motsättningar och konflikter mellan samhällsekonomisk växtkraft och offentlig expansion.

Hur skall vi förstå dessa förlopp? En misstanke som ligger nära till hands är att sambanden mellan statsmaktens och den privata sektorns utveckling är långt starkare och mera mångfacetterade än vad man i allmänhet förutsätter i det gängse synsätt som framställer politiska åtgärder som ”interventioner” i en spontant fungerande marknadsekonomi. I detta kapitel skall vi pröva tanken att offentlig och privat sektor i stället är ett slags siamesiska tvillingsar – att marknadsekonomin expansion både *möjliggör* och *förutsätter* en samtidig vidgning av det offentliga verksamhetsregistret.

Utgångspunkten är iakttagelsen att marknadsekonomin klyver människan i två roller, en producentroll och en konsumentroll. I båda dessa roller konfronteras vi vid stigande välstånd med allt fler problem och konflikter, som inte går att lösa utan kollektiv samverkan, antingen i frivilliga former inom ramen för olika organisationer eller i obligatoriska former med hjälp av stat, landsting eller kommun. En viktig drivkraft bakom den offentliga tillväxten skulle

i denna tolkning vara de många svåra bekymmer som konsumenter och producenter möter i det moderna samhället med dess vidgade specialisering och ekonomiska integration, samtidigt som denna offentliga tillväxt också baseras på de resurser som den allt effektiva-re marknadsekonomin skapar.

I betoningen av att bekymren måste vara *svåra* för att generera offentlig tillväxt ligger ett erkännande av de höga trösklar som måste forceras innan man kan etablera ny offentlig verksamhet. Politiska utvägar förefaller ofta vara "sistahandslösningar" på mänskliga problem. När svårigheter anmäler sig är den naturliga första impulsen hos de flesta människor att tackla dem på egen hand inom ramen för den redan givna sfären av handlingsmöjligheter. I andra hand provas i vissa fall frivillig samverkan med andra. Först om både det enskilda och det frivilligt kollektiva handlandet misslyckas uppstår ett incitament till politisk handling. Vad som hamnar på den politiska dagordningen blir följaktligen en samling "restposter", dvs problem som individer och företag trots idoga försök inte har lyckats hantera på annat sätt.

Den offentliga sektorns tillväxt blir enligt denna "residuala teori om politiken" ett uttryck för att restposterna ökar i antal, omfång och motspänstighet. Detta kan i sig tolkas på flera olika sätt. En förklaring skulle kunna vara att medborgarnas aspirationer med tiden blir allt flera; en annan att ett växande antal problem i det moderna samhället förutsätter kollektiva lösningar; en tredje att det offentliga maskineriet har blivit så smidigt och resursstarkt att det numera kan hantera långt fler önskemål än tidigare.

I vilken utsträckning är det då konsument- respektive producentproblem som ligger bakom dessa växande krav på offentlig intervention? Ja, mycket talar för att de "polära" hypoteser som antydde i inledningen – att tillväxten *huvudsakligen* skulle vara antingen konsument- eller producentgenererad – går att nyansera åtskilligt, bl a med ledning av de iakttagelser som gjorts i studierna av olika policy-områden. Vi skall här diskutera hur balansen mellan producent- respektive konsumentinflytande kan tänkas variera beroende på (1) typ av offentlig prestation, (2) konjunkturväxlingar, (3) stadium i policy-cykeln och (4) typ av ekonomiskt system.

Ett kluvet samhälle – eller en kluven människa?

Vilka är de grundläggande konflikterna i samhället? I politologisk och sociologisk forskning finns många svar på den frågan. Med en grov indelning skulle man kunna tala om tre huvudriktningar i modern samhällsvetenskaplig konfliktanalys: en sektoriell, en territoriell och en ideologisk.

Under lång tid har historiker och samhällsvetare intresserat sig för dragkampen mellan olika samhällssektorer eller *sociala skikt* eller yrkesgrupper. I äldre studier var det naturligt att inrikta sig på ständer och skrån. Från det tidiga 1800-talet började man så skilja mellan olika klasser i samhället. Med det moderna organisationsväsendets uppkomst tilldrog sig sedan de mera finfördelade intressegrupperna en växande uppmärksamhet. Klassanalysen utvecklades till studier i den sociala strukturens ”stratifisering”.

En annan typ av grupp motsättningar är den mellan folk i olika *territoriella områden*. Dessa spelar självfallet stor roll i den internationella politiken, men inte bara där. Fördelningsstrider mellan olika geografiska regioner sätter också en stark prägel på inrikespolitiken. ”Bypolitiker” som hävdar sitt eget områdes intressen gentemot omvärlden finns på alla nivåer, från Förenta Nationerna till kommunalstyrelsen.

En tredje sorts gruppkonflikter utspelas mellan olika *åsiktsriktningar*. Hit hör religionsstrider liksom andra spänningar mellan livsåskådningar och personliga förhållningssätt. En viktig åsiktsklyvning är den mellan samhällsåskådningar eller politiska ideologier. Hos konservativa, liberaler, socialister etc finns olika värdemönster och människobilder, som påverkar valet av mål och medel i politiken.

”When the groups are stated, everything is stated. And when I say everything, I mean everything!” Så röt Arthur F Bentley, en av intressegruppsforskningens pionjärer, i *The Process of Government* (1908). I 1900-talets samhällsforskning har föreställningen om människan som en gruppvarelse fått ett utomordentligt starkt genomslag. Självfallet är forskarna öppna för att en och samma individ är infogad i många potentiella gruppgemenskaper, och mycket energi har ägnats åt att undersöka just i vilken utsträckning som olika sådana potentiella lojaliteter har väckts till liv och blivit reella

och medvetna genom agitation och mobilisering.

Att samhället är kluvet i olika grupper hindrar således inte alls att en enskild individ kan tillhöra flera olika grupper – detta är snarare regel än undantag och undersöks ivrigt i studier av ”kors-tryck”, ”överlappande medlemskap” etc. Men huvudtanken i den moderna gruppanalysen kan ändå med en viss tillspetsning sägas vara att *samhället är kluvet medan människan är hel* – att de intressanta och relevanta skiljelinjerna går *mellan* större och mindre skockar av individer, som sinsemellan förenas av gemensamma intressen eller perspektiv.

Detta synsätt kan jämföras med en helt annan uppfattning, som i stället går ut på att de avgörande konflikterna utkämpas *inuti* den enskilda individen. I kyrkofadern Augustinus *De civitate Dei* möter vi t ex föreställningen att hela historien är en tävlan mellan världsstaten och gudsstaten, mellan ont och gott, och att denna kamp ständigt rasar i varje människas bröst. Eftersom människan är både kropp och själ är hon enligt Augustinus samtidigt medborgare i världsstaten och i gudsstaten, underkastad både ondskan och det goda. Likartade ”manikeistiska” människobilder skymtar hos många andra lärofäder inom kyrkohistorien och den politiska filosofin. Albert Hirschman har t ex i *The Passions and the Interests: The Arguments for Capitalism before Its Triumph* (1977) visat hur många av 1700-talets tongivande opinionsbildare intresserade sig för den inre konflikten mellan förnuft och lidelse. Den för upplysningsprocessen avgörande kampen utspelade sig således mindre i motsättningar mellan olika grupper än mellan olika drag i den mänskliga naturen. Eller något fritt tolkat: *om samhället är kluvet, så är det inte minst därför att människan själv är kluven*.

Utan att skåda djupare ner i vare sig teologins eller upplysningsfilosofins brunnar skall vi här välja en liknande utgångspunkt. Det grundfaktum som vi utgår från är det välkända, självklara, men ändå otillräckligt analyserade förhållandet, att i ett modernt samhälle människan samtidigt är *producent* och *konsument*, på samma gång skapare av sociala värden och förbrukare av sociala värden. Ur dessa båda roller föds behov och aspirationer, som i sin tur ger upphov till politiska attityder och politiskt handlande. Vi skall postulera att den politiska människan på detta vis blir en dubbelnatur, märkt dels av tvånget att söka och vinna sin bärgning genom att

vara andra människor till lags som producent, dels av tvånget att med starkt begränsade medel tillfredsställa sina egna konsumtionsbehov genom transaktioner med människor, som just härigenom söker sin bärgning. Eller annorlunda uttryckt: den enskilde blir i arbetsfördelningens samhälle både en köpare och en säljare, och det är enbart genom att klara båda dessa nödvändiga uppgifter som han kan trygga sin existens.

Med denna betoning av människans ständiga kluvenhet, av de två komplementära grundbehoven hos individen i den moderna marknadsekonomin, behöver man ingalunda ge avkall på möjligheten att genom gruppanalys söka urskilja intressegemenskaper och undersöka hur olika partier, organisationer eller ideriktningar agerar på den politiska arenan. Men däremot tillfogas en ny och fundamental fråga: *Vilket grundbehov är det som styr i det politiska agerandet? Är det konsumentsynpunkter eller producentsynpunkter som dominerar i motiv och motiveringar för politiska krav och beslut?* Innan vi ser närmare på hur dessa båda grundbehov speglas i det politiska handlandet skall vi i nästa avsnitt försöka belysa varför den kluvna människan över huvud taget drivs att "politisera" sina problem.

Den kluvna människan i marknadsekonomin

För två hundra år sedan lärde oss Adam Smith att de moderna nationernas välstånd byggde på arbetsfördelning. Hundra år senare tillfogade Karl Marx att det därmed också baserades på produktionens alltmer sociala karaktär. Emile Durkheim visade hur övergången från primitiv till industriell ekonomi drev fram en ny organisk solidaritet, en nödtvungen sammanhållning mellan samhällets medlemmar. Hos alla tre fanns en insikt om det nakna sambandet mellan *välstånd* och *beroende*.

I självhushållningens samhälle är människan dömd till armod. I arbetsfördelningens samhälle kan hon tillkämpa sig en viss frihet, men enbart till priset av en ökad "socialitet". För att erövra det goda livet krävs *samverkan* – och vänder man på det myntet finner man att dess andra sida är ett oundvikligt *beroende* av andra människor.

Om produktionens alltmer sociala karaktär har skrivits mycket under de senaste 200 åren. I en omfattande litteratur hyllas och ide-

aliseras samarbetet och arbetsfördelningen som en ny öppning mot mänsklig gemenskap. Men det finns också många, inte minst skönlitterära skildringar av de mörkare sidorna av detta beroende. På gott och ont sprattlar välfärds människan i sina nätverk. Ensam förstår hon intet. I differentieringens, specialiseringens och den ekonomiska integrationens samhälle är vi ohjälpligt fjättrade vid varandra, både i vår roll som producenter och i vår roll som konsumenter.

I en ekonomi präglad av arbetsfördelning är människan således dömd till att *hanka sig fram på två marknader*. Dels måste hon erövra en viss köpkraft, dels måste hon kunna utnyttja denna köpkraft på ett förståndigt vis. Låt oss i brist på bättre namn kalla dessa båda arenor för försäljningsmarknaden och inköpsmarknaden.

På *försäljningsmarknaden* skaffar sig individen sin bärning. Härifrån kommer köpkraften. För flertalet förvärvsarbetande män och kvinnor är försäljningsmarknaden liktydig med *arbetsmarknaden*, där man genom ett anställningskontrakt kan trygga en fast månatlig inkomst. För företagaren är försäljningsmarknaden däremot *avsalu-marknaden*, där produkterna realiseras. För båda dessa grupper kan emellertid ytterligare intäkter tillföras genom offentliga eller privata rättigheter såsom barnbidrag, bostadsbidrag eller räntor på sparkapital. Stora grupper utanför arbetskraften (t ex ålderspensionärer, studerande, handikappade etc) lever huvudsakligen eller uteslutande på sådana rättigheter.

Inköpsmarknaden är den arena där köpkraften används. Huvuddelen av denna köpkraft kanaliseras till privat och offentlig konsumtion, dels genom individuella köpbeslut på den *privata konsumtionsmarknaden*, dels genom kollektiva avgöranden i politiska organ. Den senare sfären kan med någon tånjning av marknadsbegreppets innebörd kallas för den *offentliga inköpsmarknaden*. En mindre del av köpkraften kanaliseras till privata eller offentliga investeringar eller till ett sparande, som ger upphov till framtida rättigheter.

Att hanka sig fram på dessa båda marknader kräver en hel del färdigheter. För flertalet förvärvsarbeten fordras en yrkesskicklighet som det tar lång tid att förvärva. Det moderna utbildningssystemet är anpassat till detta behov och inriktas i stor utsträckning just på att förmedla professionell kompetens för försäljningsmarknaden. Men även inköpsmarknaden kräver sina speciella kun-

skaper och färdigheter. Som konsument gäller det att ha en utvecklad kännedom om varor, priser, kvaliteter och leverantörer. Förmedlingen av dessa kunskaper sker i mindre utsträckning genom det allmänna utbildningssystemet – den börjar med föräldrahandledning och fortsätter sedan med en lång uppbyggnad av personliga erfarenheter genom ideliga serier av ”trial and error” på marknaden.

Ofta bortser man från att det enbart är genom den kombinerade kompetensen inom båda dessa sfärer som välståndet kan försvaras. Vi ägnar tex stor uppmärksamhet åt att studera arbetets produktivitet, men däremot mycket mindre intresse åt motsvarande problem inom konsumtionssfären. Ändå är det uppenbart att den mest högavlönade har föga reventy av sina inkomster om han är en klantig konsument, som inte förmår att få valuta för pengarna. En skicklig konsument som känner sin inköpsmarknad kan å andra sidan leva bra på rätt begränsade resurser. Likaså är det uppenbart att levnadsstandarden påverkas kraftigt om man som i vissa länder måste tillbringa timmar i kö för att få tag på de varor man behöver. Studierna av olika sektors produktivitet skulle kanske behöva kompletteras med motsvarande undersökningar av vad som förslagsvis kunde kallas ”konsumtivitet”, dvs effektivitet och kvalitet i konsumtionssfären.

Vi har hittills talat om enskilda individer eller enskilda hushåll. Men även företagen befinner sig i en liknande situation. De är klämda mellan å ena sidan en försäljningsmarknad, där de realiserar sina produkter och följaktligen skaffar sig intäkter, och å andra sidan en inköpsmarknad (eller ett antal *faktormarknader*), där de skaffar sig de insatsfaktorer som är nödvändiga för en framgångsrik verksamhet: arbetskraft, finansieringskapital, råvaror, maskiner etc. Också företagen befinner sig i ett dubbelt beroende och kan överleva endast genom att agera kompetent på båda dessa arenor. Den framgångsrike entreprenören är den som känner pulsen och rytmen på båda sina marknader och ser de kombinationsmöjligheter som står till buds.

Hushållen och företagen sitter således i samma båt – de nödgas båda kämpa på två olika arenor. Vad som är försäljningsmarknad respektive inköpsmarknad bestäms självfallet från den enskilde aktörens utgångspunkt. Den arbetsmarknad där löntagaren skaffar

sig sin bärgning är för honom den viktigaste försäljningsmarknaden, medan den för arbetsgivaren lika naturligt är en faktormarknad. På samma sätt är den enskildes konsumtionsmarknad en avsalumarknad för företagen.

Hur ser då transaktionerna ut på dessa olika arenor? Ja, för att börja med ett löntagarhushåll är det påfallande hur de olika affärer som hushållet gör med omvärlden varierar i omfång. Den största enskilda affären är anställningen, varigenom löntagaren skaffar sig hela eller huvuddelen av sin bärgning. Den dyraste affären på inköpsmarknaden är "kollektivköpet" av offentliga tjänster över skattsedeln. Den näst största posten är vanligen bostaden.

Alla dessa tre affärer har stora inbyggda trögheter, i den meningen att det är förenat med betydande svårigheter att byta partner. På arbetsmarknaden kan många individer visserligen byta arbete, men det finns också stora grupper som av ett eller annat skäl sitter fast i sin nuvarande anställning. Att byta offentlig sektor är särskilt svårt – det kräver flyttning till annan kommun, annat landsting eller annat land. Att byta bostad är relativt sett lättare, men kan även det genom olika slags kopplingar och trögheter vara förenat med stora besvär.

De "små" affärer som hushållet ägnar sig åt, såsom inköp av kläder och livsmedel, är i allmänhet mer flexibla i den meningen att man lättare byter partner. Även här finns det dock vissa typer av varor och tjänster som tillhandahålls enbart av monopol.

De varierande beroenden som dessa förhållanden skapar spelar stor roll för den enskildes förmåga att klara sig på egen hand. Det avgör också valet mellan det som Albert Hirschman i en uppmärksam bok har kallat "sorti" eller "protest". På lättrörliga marknader är den naturliga reaktionen vid missnöje att byta partner. På trögrörliga marknader och där den enskildes förhandlingsstyrka av olika skäl är svag finns det däremot mycket starkare incitament att kanalisera missnöjet till protester – vilket i många fall kan vara liktydigt med politisk handling.

Att politisering och andra former av kollektiv samverkan vanligen föregås av ett omfattande missnöje är viktigt att notera. I medvind är det mycket lättare att lita till sig själv. Så länge möjligheterna är många och världen tycks ligga öppen för den oförvägne är behovet av gemensam handling för det mesta mycket litet. Men

när svårigheterna växer känns det ofta annorlunda. Det är tex knappast någon slump att den fackliga organisationsgraden brukar vara större i äldre, "mogna" branscher än i nya och starkt expansiva. Det var inför en hotande konkurrens som forna tiders skrån organiserade sin försvarskamp, och på samma sätt är det inför marknadernas nervösa ryckningar som löntagarna söker skydda sina anställningsvillkor.

Flyttar vi blicken till företagen kan precis samma instinkter iaktas. Så länge kommersen går hyggligt behövs inga skyddsåtgärder, men när efterfrågan stagnerar eller krymper, uppstår det snart tendenser till branschsammanhållning eller kartellisering. När man som företagare har fasta utgifter vill man gärna också ha fasta inkomster. Samtidigt kan man genom branschöverenskommelser också bringa en hel del av utgifterna under bättre kontroll. Den växande organisationsgraden bland företagen har sin grund i problem både på försäljningsmarknaden och på inköpsmarknaden.

Behovet av stabilitet på försäljningsmarknaden är i själva verket en av de centrala impulserna bakom organiserad samverkan i samhällsekonomin. Man vill kunna förutse sina intäkter och veta att det månad för månad rinner in pengar i en sådan omfattning att räkningarna kan betalas. För den enskilde arbetstagaren är anställningen den primära tekniken att hantera detta problem. Företagaren å sin sida trivs ofta bäst om han agerar på en någorlunda stabil marknad där dagskassor eller månadsintäkter kan förutses, där kundkretsen är någorlunda trogen, där konkurrensen är oföränderlig och överblickbar och där efterfrågan varierar efter ett välkänt mönster.

Nu är emellertid tillvaron full av överraskningar. De glada bokförs vanligen på skicklighetens konto och de ledsamma på oturens – men när oturen börjar bli alltför kraftig uppstår problem både för den enskilde och för företaget. Till sådana problem för företagen hör uppdykande förvärvshinder av olika slag, ökade offentliga pålagor på intäkter från försäljningsmarknaden, vikande efterfrågan, teknisk förnyelse hos konkurrenterna, förändrade bytesrelationer (terms of trade) mellan olika valutaområden och mycket annat. En hel del sådana stötar kan det enskilda företaget självt absorbera, men andra leder till någon form av kollektiva motåtgärder genom gemensamma organisationer.

En stark strävan efter stabilitet präglar också vårt beteende som konsumenter. Har man väl lärt sig var en stor mängd olika förnödenheter finns att få tag på, vad de heter, vad de ungefär kostar och vad de går för när man väl använder dem, så ligger här en stor kunskapsinvestering. Så länge konsumenten är nöjd med vad som erbjuds är det tryggt och tidsbesparande att ha vissa stamleverantörer som man litar på. Detsamma gäller självfallet företagen. Att "marknadsföring" (dvs arbete på försäljningsmarknaden) är ett område där företag investerar stora resurser är välkänt, men i många fall kan också upparbetningen av pålitliga och goda leverantörskontakter sluka stora resurser, ofta i form av åtaganden som begränsar handlingsfriheten. Självfallet är det inte bindningar man eftersträvar som inköpare, utan ett brett och gott utbud, men i många lägen är det just genom en fast knytning till en eller ett fåtal leverantörer som den eftertraktade stabiliteten kan nås.

För många behov på inköpsmarknaden är både hushåll och företag hänvisade till monopol, som tex i fråga om flera offentliga tjänster. Här kan då uppstå problemet att produkten inte passar, att den changerar eller att den fördyras. Samma fenomen kan givetvis uppkomma även på konkurrensmarknader, där ett visst bakgrundsförlopp (tex oljeprishöjningar) slår igenom hos alla leverantörer. Även på inköpsmarknaden är vi således utsatta för förändringarnas och försämringarnas ständiga hot.

Här finns emellertid även ett annat problem, som ibland går under namnet "marknadsmisslyckande". Det är när en faktiskt existerande efterfrågan inte kan tillfredsställas genom enskilda transaktioner. Ofta har detta att göra med odelbarheter, dvs att en viss vara, om den framställdes skulle vara till nytta för långt fler än dem som frivilligt skulle kunna tänkas betala för den. Ett klassiskt exempel är försvarsanläggningar och försvarsåtgärder av olika slag.

Den långa rad av problem som vi här har berört är en grogrund för mångahanda politiska initiativ. När människor och företag hamnar i trångmål och finner att de inte själva eller i förening med andra i samma situation kan hantera saken, då är det ofta en naturlig utväg att ställa politiska krav. Många sådana krav har att göra med friktioner utanför den offentliga sektorn, medan andra bottnar i missnöje med vad den offentliga sektorn redan gör. I nästa avsnitt skall vi se närmare på innehållet i dessa krav.

Den kluvna människan och staten

I en modern stat forsar det krav och önskemål från alla håll och kanter. Myndigheterna äskar mer pengar för att lösa sina uppgifter, offentliga utredningar föreslår nya insatser, organisationer och kommuner begär bidrag och riksdagen bombarderas årligen med tusentals förslag i motioner och propositioner. I bakgrunden till alla dessa framstötningar ligger en mångstämmig kör av önskemål från enskilda människor.

I relation till vad den offentliga sektorn redan åstadkommer kan flertalet av dessa krav beskrivas som antingen "positiva" och "negativa" förslag. De positiva går ut på att staten eller kommunerna skall göra något mer än vad de redan uträttat, medan de negativa i stället syftar till att något som redan finns skall minskas, inskränkas eller avskaffas.

Många av kraven har uppenbara samband med de problem som människor och företag möter på de båda marknader där de opererar. Låt oss exemplifiera detta genom att ange några positiva respektive negativa typer av impulser, som kan komma från producent- respektive konsumentensida.

1. *Positiva producentkrav.* I den moderna samhällsekonomin bidrar den offentliga sektorn till att hålla sysselsättningen uppe på många olika sätt:

- Många människor bereds arbete genom *offentlig anställning*.
- Genom *offentlig upphandling* skapas ytterligare sysselsättning för många privatanställda.
- *Statliga subventioner* bidrar till att upprätthålla efterfrågan på vissa typer av produkter, t ex bostäder, livsmedel, teaterföreställningar, privat sjukvård. Utöver riktade och eller produktbundna subventioner kan till denna kategori föras även vissa allmänt köpkraftsstegrande överföringar. Med barnbidragen förhåller det sig t ex så att de visserligen i princip kan användas till vad som helst, men det är känt att de i stor utsträckning används till just klädinköp.
- *Statliga regler* höjer vidare efterfrågan på vissa typer av produkter (t ex bilbälten, katalytisk avgasrening, asbestsanering).

- Statligt bedriven eller finansierad *opinionsbildning* kan ha liknande effekter, t ex vad avser livbälten till sjöss och kondomer.
- Vissa typer av *försäljningsfrämjande offentlig aktivitet* kan slutligen ha till syfte att bistå producenterna i deras marknadskontakter, t ex exportfrämjande åtgärder.

En typ av producentimpulser kan vara kvantitetsinriktade, dvs syfta till att öka sysselsättningsvolymen. En annan typ kan vara mer kvalitativt inriktade, t ex orienterade mot att förbättra arbetsmiljön, höja löner och arbetsställning hos de verksamma eller vidga möjligheterna till professionell förkovran genom modernare utrustning.

2. *Negativa producentkrav.* Skatter, pålagor och statliga regler kan i många sammanhang utgöra ett hot mot producenternas förvärvsverksamhet. De skatter som har störst direkt inverkan på just försäljningen är acciser och omsättningsskatter av olika slag. Men även inkomstskatter inverkar på produktionens lönsamhet.

Bilhandeln är ett bra exempel på en bransch vars försäljning på flera sätt påverkas av offentliga ingrepp. För det första träffas den av en rad prishöjande regler om hur bilarna skall vara utrustade. För det andra uttas en särskild accis utöver den vanliga omsättningsskatten. För det tredje gäller periodvis särskilda regler om lägsta kontantinsats vid avbetalningsköp.

Många producentimpulser syftar till att undanröja pålagor eller kostnadsdrivande regler. Sådana impulser kan kallas "negativa", eftersom de syftar till att negra existerande offentliga marknadsingrepp.

3. *Positiva konsumentkrav.* Stat och kommun står för en omfattande och vittförgrenad tjänsteproduktion. Önskemål om förbättringar eller utvidgningar av detta utbud kan beskrivas som positiva konsumentkrav.

Staten kan emellertid intervensera för konsumenternas räkning på annat sätt än genom att själv tillhandahålla vissa produkter. En alternativ form är lagstiftning som uppställer vissa krav på producenterna. På många områden, t ex inom livsmedelsproduktio-

nen, finns kvalitetskrav vars efterlevnad staten övervakar genom olika slags kontrollinsatser.

4. *Negativa konsumentkrav.* En sista typ av politiska krav är de som riktar sig mot att den offentliga sektorn försvårar eller fördyrar konsumtionen av vissa varor och tjänster. Även från denna utgångspunkt kan protester riktas mot tex särskilda varuskatter, såsom skatten på alkohol och tobak.

Det går som synes ingen skarp skiljelinje mellan dessa olika typer av önskemål. Åtskilliga gånger är det vid första påseendet inte lätt att avgöra om ett krav framför allt bottnar i konsument- eller i producenthänsyn. Det förekommer också kombinationer där båda aspekterna betonas ungefär lika kraftigt. Ändå framgår det påfallande ofta av den argumentering och de motiveringar som belägsagar olika förslag vilkendera sidan som förslagsställarna i första hand har i tankarna.

Ibland framgår detta också av vem som framför kravet. Om valda politiker för det mesta – men långtifrån alltid – betonar konsumentintresset, är det lika naturligt att sådana producentföreträdare som myndigheter, branschorganisationer och fackliga organisationer ofta ger uttryck för producentsynpunkter. Iakttagelsen av *vem* som talar kan därför ge upplysningar som kompletterar eller rentav korrigerar det intryck som skapas av *vad* som faktiskt sägs.

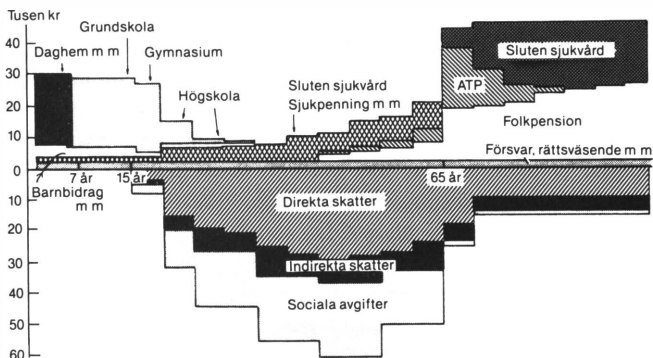
Men sambanden är långtifrån entydiga. Inte sällan är just producenterna de mest värtaliga uttolkarna av konsumenternas synpunkter, vilket bl a beror på deras unika överblick och sakkunskap. Element av "kamouflerat egenintresse" kan självfallet vara för handen i sådana pläderingar, men långt vanligare är det säkert att producenterna själva engagerar sig för sina konsumenter och därför uttolkar deras synpunkter och behov.

Branscherna och politiken

I den moderna blandekonomin är vi alla på många sätt beroende av staten – men inte på samma sätt och i samma utsträckning. Skillnaderna på konsumentsidan är uppenbara. Till viss del följer

de en ålderskurva; det finns som bekant kalkyler som visar att den volym av offentliga tjänster och transfereringar som utgår till "inaktiva" grupper såsom barn och gamla är avsevärt större än den som utgår till förvärvsarbetande. Särskilt de äldre är storkonsumenter av den offentliga vården.

Figur 4. - Den offentliga sektorn under livsryckeln.



Källa: SCB, *Offentliga sektorn - Utveckling och nuläge*. Stockholm 1985.

Men även på producentsidan finns avsevärda skillnader mellan olika yrkesgrupper. Medan vissa typer av yrken eller verksamhetsområden är relativt oavhängiga av den offentliga sektorn, är andra helt beroende av dess ingrepp och stöd. Detta kan vara en bland flera förklaringar till att den politiska aktiviteten uppenbarligen varierar mellan olika yrkesgrupper.

Det har ofta noterats att det finns en viss överrepresentation av offentligt anställda i de politiska församlingarna. En rad olika orsaker till detta brukar anföras. En är att offentligt anställda har arbetsvillkor som gör att de lättare kan vara frånvarande för politiska uppdrag. En annan är att de i många fall befinner sig i karriärer där det inte är demeriterande att en tid ägna sig åt politik. Klart är emellertid att det inte finns något absolut samband mellan yrkestillhörighet och vilka frågor som politiker ägnar sig åt i de politiska

församlingarna. Många privatanställda intresserar sig för utpräglat "offentliga" problem, medan många offentliganställda ägnar sig åt den privata sektorns bekymmer. Klart är vidare att politiker inte just för att de tillhör en viss yrkesgrupp behöver förutsättas vara "producentföreträdare". Huruvida en politiker huvudsakligen sysslar med producent- eller konsumentfrågor är snarare en öppen fråga, som får undersökas från fall till fall.

När allt detta är sagt kan det likväl konstateras att överrepresentationen för vissa grupper ändå kan tänkas ha samband med att vissa typer av yrken är särskilt "politikintensiva", i den dubbla meningen att yrkesgrupperna för sin verksamhet är starkt beroende av politiska beslut och att de i sitt arbete i hög grad kommer i kontakt med frågor som avgörs just på politisk väg. Detta gäller emellertid inte bara offentliganställda, utan även vissa andra yrkesgrupper som utmärks av hög politisk aktivitet. Således har t ex lantbrukarna länge varit överrepresenterade i riksdagen. En grupp som åtminstone lokalt inom det socialdemokratiska partiet – vid sidan om de offentliga facken – brukar inta en stark ställning är byggnadsarbetarna.

På samma sätt som man konstaterar att vissa branscher är "politikintensiva", kan motsvarande iakttagelse göras beträffande vissa regioner. Norrbottens näringsliv är t ex i extremt hög grad genomsyrt av offentliga interventioner, inte bara genom att de dominerande företagen är statsägda utan också genom de olika former av statligt stöd som utgår till de privata företagen. En sådan region kan på grund av gällande valsystem självfallet inte nå någon överrepresentation i riksdagen, men däremot kan den på andra sätt utveckla en stark politisk aktivitet.

I långa stycken kan en bransch ha gemensamma intressen gentemot konsumenterna. Såväl forna tiders skråsamverkan som moderna producentorganisationer präglas i stor utsträckning av den enade frontens samhörighet. Men i kanske ännu fler frågor speglar branschernas politiska framstötar i stället motsättningar inom producentkollektivet. Ett vanligt önskemål är t ex att förhindra att nya och annorlunda konkurrenter gör entré. De etablerade företagen i en bransch efterfrågar gärna ett visst mått av statskontroll för att bekämpa "skuttar" och andra "oseriösa" medtävlare. På många områden har de kvalificerade yrkesutövarna gått samman och ut-

verkat någon form av legitimation eller auktorisation just i detta syfte.

En annan typ av "intern" branschpolitik är den som reflekterar motsättningarna mellan små och stora företag. Regler, pålagor och subventioner kan ofta utformas så att de gynnar den ena eller den andra av dessa parter.

En tredje form av "intern" branschpolitik speglar konkurrensen mellan gamla och nya produkter. När innovationer bryter igenom och slår ut äldre produktion förekommer politiska initiativ både från det branschsegment som håller på att pressas ut och det som vinner marknadsandelar. Arbetsmiljöpolitiken, som Lennart Nordfors har undersökt, bjuder i detta avseende på många intressanta illustrationer.

Kraven på en sundare arbetsmiljö innebär ju i långa stycken att en befintlig kapitalstock skall ersättas innan den helt har tjänat ut. Här är det i första hand löntagarna som driver på, men i många fall accepterar även arbetsgivarna satsningar som kan nedbringa frånvaro och risker för olycksfall. Från leverantörshåll kommer självfallet propåer om fördelarna med att skaffa ny utrustning; producenterna av den gamla utrustningen har ju redan fått avsättning för sin vara. Annorlunda blir däremot läget när ett arbetsmiljökrav hotar själva livsnerven i det "gamla" branschsegmentet. I sin analys av asbestfrågans hantering visar Nordfors hur de fackliga organisationer som i första hand oroade sig för hälsoriskerna (främst Byggnads och Metall) krävde energiska åtgärder för att få bort asbesten, medan däremot Fabriksarbetareförbundet som hade att bevaka såväl hälsoaspekter som sysselsättningsintresset intog en långt mer försiktig hållning.

Offentliga insatser kan således påverka branscherna på två sätt. Dels kan de influera maktbalansen mellan producenter och konsumenter; när den spontana efterfrågan sviktar kan politiska initiativ t ex leda till en eftertraktad stabilisering. Dels kan de också inverka på den interna maktbalansen mellan olika konkurrenter inom en och samma bransch (eller inom ett större branschkomplex med substituerbara produkter). De många politiska framstötarna från olika intresseorganisationer vittnar om att flertalet branscher – om än i olika utsträckning – gärna söker stöd och bistånd i den offentliga sektorn. Laissez faire-ideologin är en söndagsförkunnelse som

sprids av de branschövergripande topporganisationerna, men de mer specialiserade producentsammanslutningarna har ofta en mer positiv syn på statliga ingrepp.

Tillväxt, konjunktursvängningar och politiska krav

Hittills har vi mestadels resonerat om den *rumsliga* spridningen av politiska krav mellan olika näringsgrenar och olika regioner. Men även i *tiden* finns uppenbarligen stora skillnader mellan vilka politiska krav som ställs och vilka politiska beslut som fattas. Idag har vi t ex en omfattande och vitt förgrenad sjukvård i landstingens regi. Ingen skulle ha kommit på tanken att begära en sådan verksamhet för 50 år sedan, trots att människor förvisso inte blev mindre sjuka på den tiden.

Hur kommer sig detta? Vad är det som styr kravens variation över tiden? Om vi börjar med att fundera över konsumentkraven, finns det självfallet mycket som talar för den redan i förordet nämnda hypotesen om att efterfrågan på offentliga insatser, likaväl som efterfrågan på privata nyttigheter, uppvisar en viss inkomstelasticitet. Med stigande välstånd klättrar man uppåt i den sk Maslow-trappan. Vissa typer av tjänster börjar man efterfråga först när grundläggande mänskliga behov har tillgodosetts. Gräver man igenom den moderna offentliga sektorn kommer man med säkerhet att finna att de översta lagren, som tillkommit senast, i stor utsträckning rymmer prestationer som avser att tillgodose markerade "välmågebehov" medan de verksamheter som staten mycket länge har bedrivit har syften som är väsentliga även i ett primitivt samhälle.

Vid sidan härav finns det självfallet många exempel på att det inte enbart är den betalningsstarka efterfrågan som har utvecklats utan också de rent tekniska och praktiska möjligheterna att tillgodose olika behov. Aptiten växer med de vetenskapliga uppfinningarna; när gamla drömmar plötsligt går att infria och kostnaderna härför kan pressas ner så lågt att det tidigare otänkbara plötsligt kan bli var mans egendom, då är det också naturligt att efterfrågan på sådant överflöd växer. Men teknikens framsteg kan

också spåda på konsumentkraven på ett mer bakvänt vis. Således har krigskonstens framsteg hos potentiella fiender alltid lett till en ökad otrygghet och behov av ny och bättre beväpning – vare sig det gäller effektivare muskötter eller smidigt undflyende u-båtar.

Huruvida de nya konsumentkraven kanaliseras mot privata four-nissörer eller offentliga beror i stor utsträckning på om nyttigheten är odelbar eller inte, men inte enbart på detta. Ett märkbart inslag i den offentliga expansionen under senare decennier är ju att även alltfler fullt "individualiserbara" varor och tjänster tillhandahålls genom den offentliga sektorn.

Ytterligare en grogrund till vidgade politiska konsumentkrav är den ekonomiska strukturuomvandlingen. En tidig iakttagelse i litteraturen om offentlig tillväxt var t ex att urbanisering och industrialisering föder nya krav på offentliga insatser. När bondesamhällets skröpliga sociala skyddsnät inte längre finns att tillgå behövs nya säkerhetsanordningar för att hantera såväl sociala risker som helt förutsebara förlopp, såsom åldrandet. Andra krav på offentliga insatser uppstår genom ett tätt boende och genom tekniskt avancerade produktionsmetoder.

Hur förhåller det sig då med producentbeteendet över tiden? Ja, i långa stycken leder de här nämnda faktorerna också mer eller mindre automatiskt till ett breddat och mer differentierat utbud av tjänster. I de fall då verksamheten redan bedrivs inom den offentliga sfären är det sannolikt att producenterna på olika sätt söker spana in de nya konsumentbehoven och visa hur de kan täckas. Även från den privata sektorn bombarderas myndigheter och politiker med propåer om hur redan befintlig eller framväxande efterfrågan skall kunna tillgodoses. Men när det gäller större förskjutningar i den existerande strukturen, såsom förslag om ett kraftigt vidgat offentligt ansvarstagande i form av socialisering eller subventionering, är det påfallande hur ofta sådana krav framställs i nedåtgående konjunkturförlopp.

I vissa fall kan sådana ingrepp förklaras utifrån konsumentkrav. I den av S U Palme redigerade antologin *Hundra år under kommunalförfattningarna* (1962) finns t ex en genomgång av hur de olika kommunala verksamhetsgrenarna har vuxit fram. Påfallande i denna historik är hur ofta privata eller kooperativa företag tog initiativet till verksamheter som senare kommunaliserades, när de ursprung-

liga entreprenörerna tröttnat eller misslyckats med att få det hela att gå runt. I dessa fall kan det dock sällan ha varit sysselsättningen som de kommunala beslutsfattarna har varit ute för att rädda, utan snarare tjänster som visat sig värdefulla för kommunens innevånare.

Annorlunda blir bilden när man ser på en rad 1900-talsinterventioner i varuproducerande branscher. En mängd kommuner har engagerat sig i lokala företag sedan dessa hotat att inställa sin verksamhet eller flytta till annan ort. När varven, gruvorna och pappersindustrin gick dåligt under 70-talet framhölls det visserligen emellanåt att det var viktigt för Sveriges oberoende att slå vakt om våra basindustrier, men ingen torde ändå ha svävat i tvivelsmål om att det huvudsakligen var sysselsättningsmotiv som ledde till massiva statliga stödinsatser. Även i framväxten av mer generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder under efterkrigstiden är det självfallet producentaspekter som har vägt tyngst. Hela den keynesianska doktrinen om behovet av efterfrågestödjande åtgärder under lågkonjunkturer kan på samma sätt sägas legitimera mer diffusa insatser till producenternas fromma.

En hypotes som skulle uppställas utifrån dessa iakttagelser är följande: *Medan konsumentefterfrågan på offentliga insatser huvudsakligen växer i samspel och samvariation med ekonomisk tillväxt, tycks producentpropäer om nya eller vidgade offentliga engagemang vara särskilt vanliga i skeden av vikande konjunkturer eller svårigheter för enskilda branscher och företag.*

En annan lyder så här: *Politik frodas bäst i generella eller branschspecifika lågkonjunkturer, då såväl konsumenter som producenter med alla upptänkliga argument försöker mobilisera den offentliga sektorns stöd för att vidmakthålla en verksamhet som marknadskrafterna inte längre kan hålla vid liv.*

I de utvecklingsförlopp som presenteras i denna bok finns ett visst – om än fragmentariskt – stöd för dessa hypoteser. I Hans-Erik Olsons analys av turist- och rekreationspolitiken visas t ex hur hänsyn till turistbranschen, en näring med ständiga fluktuationer i efterfrågan, spelar stor roll i framväxten av en statlig politik på detta område. Konsumenternas önskemål, artikulera de bl a genom en grupp riksdagsmän med anknytning till LO, vägde avsevärt lättare än den tunga oron för sysselsättningen i turistregionerna.

Anders Sannerstedt visar i sin undersökning hur kraven på kollektivtrafiksatsningar växte sig starka under en nedgångsfas i bör-

jan av 1970-talet: "När en offentlig verksamhet står inför en minskning, tenderar konsumentintressena att aktiveras." Medan Olson visar att politikerna i stor utsträckning gav uttryck åt producentintressen på turistområdet, tyder Sannerstedts analys på att trafikpolitikerna i långt större utsträckning har fört konsumenternas talan.

Variationer över "policy-cykeln"

En annan tidsrelaterad fråga är hur samspelet mellan producenter och konsumenter utvecklas över "policy-cykeln". Vem börjar, vem fortsätter, hur förlöper kontakterna mellan dessa båda grupper under det att en verksamhet bedrivs?

I förstounde förefaller denna nöt lika svårknäckt som det klassiska problemet om hönan och ägget. För att en offentlig verksamhet skall komma till stånd måste det för det mesta finnas såväl hugade producenter som hugade konsumenter. Sjukvård uppstår tex inte utan läkare men kan heller inte bedrivas utan patienter. Det patientlösa sjukhuset, St. Edward's Hospital med 500 anställda som avhandlades i ett av avsnitten i TV-serien "Yes, Minister", var roligt som en skröna om byråkratin, men fullt så avskärmade från konsumentnyttan är åtminstone inga större offentliga verksamheter.

Krav uppstår ur missnöje. En verksamhet som år efter år fungerar till allas belåtenhet behöver således inte föda några politiska krav. Det har sitt intresse att erinra om att detta är en tyst förutsättning i Albert Hirschmans klassiska lilla skrift *Sorti eller protest? En fråga om lojaliteter* (1971). Enligt Hirschman var det just när en viss prestation changerade, när man blev arg och missbelåten, som själva frågan om att ge hals eller ge sig av aktualiserades för den enskilde. Frågan om när under policy-cykeln det är som krav ställs från konsumenter respektive producenter har således att göra med frågan om när det finns ett missnöje att kanalisera och när detta missnöje uttrycks just genom protest snarare än genom sorti.

Låt oss dröja ett ögonblick vid sjukvården. En typ av anspråk som vi skulle kunna kalla "primära konsumentkrav" går ut på att någonting fattas – att det tex saknas kapacitet att ta hand om en

viss typ av krämpor eller ge en viss typ av behandling. Sådana opinionsyttringar går då i första hand ut på att det behövs mer personal eller en vidgning av prestationsregistret.

En annan typ av konsumentkrav har snarare att göra med vårdens kvalitet. Man är missnöjd med bemötande, diagnos eller terapi. Låt oss kalla denna sorts krav för "sekundära konsumentkrav".

Opinionsyttringar av denna art kan vara högst konkreta, i den bemärkelsen att de handlar om egna eller anhörigas upplevelser, eller mer abstrakta och allmänna som de blir när de personliga erfarenheterna översätts till politiska önskemål. Såväl i det ena som i det andra fallet är de emellertid vanligen *diffusa* i den meningen att konsumenterna visserligen vill ha bot och omvårdnad för sina krämpor men själva inte närmare kan klargöra exakt riktigt *hur* denna bot och denna omvårdnad skall åstadkommas.

Från konsumentensidan kommer alltså ofta *allmänna* önskemål om behandlingsinsatser men mera sällan väl *preciserade* beställningar. Detta har givetvis att göra med lekmannens svårighet att överblicka en komplicerad materia. På en rad områden är det enbart experterna som kan specificera vad som behövs för att uppfylla de diffusa önskemål som konsumenterna framför. I denna specificeringsprocess ligger emellertid en möjlighet att tillgodose även producentaspekter. Ju mer ogenomtränglig, oöverblickbar och svårbegriplig en viss verksamhet är, dess större möjligheter har den professionella yrkeskåren att själv avgöra vad som behövs för att tillgodose primära och sekundära konsumentkrav. I *Makten över sjukhusen* (1968) har Edgar Borgenhammar givit en intressant belysning av hur denna rollfördelning mellan producenter och konsumenter inverkar på budgetprocess och planering inom sjukvården.

Nu innebär detta självfallet inte att tex läkarna på sjukhusen skulle ha fria händer att rekvirera de resurser de behöver. Ett antal politiska och administrativa skikt arbetar oavbrutet på att hålla den professionella expertisen i schack. Därtill kommer att olika producerande enheter konkurrerar med varandra om resurserna. I denna konkurrens är det inte enbart god saklig argumentering som ger utdelning, utan också graden av gensvar från konsumentensidan. Inom delsektorer där det finns ett starkt "diffust" konsumenttryck, sk prioriterade områden, är det således mycket lättare att vinna gehör för nya propåer från producentsidan.

Vi skulle då kunna uppställa följande hypotes: *Såväl producentkrav som konsumentkrav kan i och för sig vara konkreta. Politiskt framgångsrika konsumentkrav tenderar dock att vara diffusa i den meningen att många verkställighetsbeslut delegeras till verkställarna själva. Producenterna driver långt oftare i kraft av sina professionella kunskaper mera specifika krav, och deras utsikter att nå framgång med sådana krav ökar om dessa krav står i harmoni med en kraftfull, diffus efterfrågan från konsumentensidan.*

Till detta kan man foga den hypotes som Stephan Schmidt formulerar i sin uppsats, nämligen – något fritt tolkat – att *producenterna spelar större roll i inledningen av en spridningsprocess, medan konsumentkraven växer i styrka under processens senare del.* Schmidt visar hur producentintresset i vissa fall ”sprang före” konsumentintresset: i ett första skede var det utbudet som genererade en efterfrågan, men när innovationen sedan hade nått en viss spridning och började uppmärksammas blev det ofta konsumentimpulser som drev fram en fortsatt expansion. I detta senare skede kan man enligt Schmidt ofta iaktta hur producentintressen och konsumentintressen smälter samman till ett sektorsintresse.

Politiska krav, tillväxt och ekonomiskt system

Ett sista spørsmål gäller huruvida det sker en långsiktig förskjutning av maktbalansen mellan konsumenter och producenter till de senares fördel. Blandekonomin befinner sig ju i ständig utveckling. Det är inte bara den offentliga sysselsättningen som trendmässigt har ökat – utom under de allra senaste åren – utan även och numera i allt högre grad det antal personer som för sin försörjning är beroende av offentliga transfereringar. Dessa båda grupper, ibland sammanförda under rubriken ”offentligförsörjda”, utgör numera en knapp majoritet av befolkningen. Läger man därtill alla dem som mera indirekt är berörda av statens efterfrågestimulerande insatser, från lantbrukare till byggmästare och byggnadsarbetare, blir övervikten än större.

Att de ”offentligförsörjda” är i majoritet innebär emellertid inte nödvändigtvis att de gör gemensam sak. Ofta förhåller det sig tvärtom. Till saken hör ju att det i långa stycken inte är samma utan skilda sorters producentintressen som dessa grupper före-

träder. När trängsel råder under skattetaketen kan ohämmad expansion för en delsektor innebära att en annan knuffas ut i marknadsekonomin eller avgiftsfinansieringens kalla vatten. Det är därför långtifrån självklart att det kan förutsättas existera någon djupare expansionistisk intressegemenskap mellan alla de "offentligförsörjda".

Den under senare decennier växande subventionstendensen i samhällsekonomin skulle visserligen kunna anföras som belägg för ett ökat producentinflytande. Framväxten av keynesiansk stabiliseringspolitik och aktiv industri- och arbetsmarknadspolitik under efterkrigstiden är tecken på att politikerna nu mer än tidigare är beredda att utnyttja statsmaskineriet för att främja en hög sysselsättning.

Samtidigt kan man, paradoxalt nog, notera helt motsatta tendenser i länder med mera utpräglat socialistisk hushållning. I en tidigare undersökning av den sovjetiska politiska dagordningen, *Sovjetunionens politiska problem 1950, 1960, 1970* (1978), frapperades jag av den oerhörda dominansen av konsumentkrav i sovjetisk politik. Medan västeuropeiska politiker under senare år har arbetat hårt för att trygga sysselsättningen i olika nedtryckta delar av samhällsekonomin, synes huvudproblemet för den sovjetiska ledningen ständigt vara den rakt motsatta: att för konsumenternas räkning stimulera företagen till en ökad produktion. Många av de krav som riktas mot Moskva handlar inte om de slutliga utan om de "intermediära" avnämarnas problem: vad man lider brist på och behöver politiska påtryckningar för att få fram är insatsfaktorer för produktionen.

Dessa problem i östekonomin kan sättas i samband med att marknadsmekanismerna i stor utsträckning är satta ur spel. När konsumenterna inte genom ekonomiska incitament kan locka producenterna till ett önskat utbud är det enbart den politiska vägen som återstår. Iakttagelsen har sitt intresse också för en blandekonomi som vår, eftersom även vi av olika skäl har begränsat de ekonomiska incitamentens inverkan på olika områden. Vilka önskemål som kanaliseras genom de politiska organen är hos oss liksom i öst en fråga om vad som inte kan hanteras på annat sätt. Detta är kärnpunkten i den "residuala" teori om politiken som här har utvecklats, dvs föreställningen om att den politiska dagordningen all-

tid är ett reservat för de frågor som inte löser sig av sig själva genom befintliga mekanismer i det sociala och ekonomiska systemet.

Mot denna bakgrund är det inte alls så säkert att ett ökat antal "offentligförsörjda" i sig självt skulle leda till en producentdominans i politiken. Motsatsen är också tänkbar: om de marknads-mässiga incitamenten i samhällsekonomin försvagas, kan det bli just de frustrerade konsumenterna som gör sig hörda i det offentliga samtalet.

Bo Lindensjö visar i sitt bidrag också hur just tillväxt inom en delsektor kan aktivera konsumentintressena. Före den stora expansionen av den högre utbildningen rådde i stor utsträckning en producentmakt som ingen ifrågasatte, menar han. När så allt större resurser tilldelades högskolan och antalet studerande mångfaldigades, växte också de direkta och indirekta konsumenternas intresse av att påverka verksamheten. Genom att sätta in "allmänrepresentanter" på alla möjliga nivåer sökte statsmakterna garantera ett rimligt mått av konsumentinflytande. Lindensjö menar dock att de akademiska lärarna har en så stark ställning att producentmakten i viktiga avseenden ändå kvarstår orubbad.

Till sist

Länge utgick ekonomerna i sina analyser av den offentliga sektorns tillväxt från ett konsumentperspektiv. Under senare år har de i stället i allt större utsträckning börjat härleda denna tillväxt från producentsidan. Så har särskilt skett inom den inflytelserika sk public choice-skolan.

Den ekonomiska vetenskapens styrka ligger inte minst i dess förmåga till elegant teoribygge. Genom att utgå från medvetet förenklade föreställningar om drivkrafterna bakom mänskligt handlande kan ekonomen färdas från den ena iakttagelsen till den andra. "Antag", säger han, "att de olika aktörerna i ett visst skeende syftar till att maximera sin nytta; vad händer då när deras vägar korsas och de endast kan nå sina mål genom gemensamma transaktioner?" Just den medvetna förenklingen av aktörernas dispositioner (eller "målfunktioner") möjliggör den kvantifiering och aggregering som är förutsättningen för att beskriva mänskligt handlande i formler och ekvationer.

Nobelpristagaren James Buchanan brukar ofta betona att public choice-skolans perspektiv är *en* infallsvinkel varur man kan betrakta samhället, "one window". Man kan se en hel del genom detta fönster, men det gäller att inte glömma bort att det är just – ett fönster. Bland Buchanans svenska lärjungar möter man ibland en tendens att upphöja den medvetet förenklade människobild som är förutsättningen för varje ekonomiskt teoribygge till en uttömmande och sann beskrivning av hur människor fungerar. Men lyckligtvis finns det vid sidan om den nationalekonomiska vetenskapen också en rad andra discipliner och konstarter som lär oss något mera om mänskliga motiv och bevekelsegrunder.

Även i denna bok är det genom ett särskilt "fönster" som vi har spejat ut över den offentliga sektorns tillväxt. Är det producentintressen eller konsumentintressen som har varit de främsta drivkrafterna? Utifrån en rad konkreta iakttagelser från olika politiska områden har vi sökt svar på den frågan. Våra observationer tyder på att styrkebalansen mellan dessa krafter varierar en hel del – mellan olika branscher, mellan olika konjunkturer, mellan olika skeden i "policy-cykeln" och mellan olika politiska system. De mera renodlade uppfattningarna att "avnämarna styr" eller "byråkratin styr" håller inte streck vid en närmare granskning.

Välfärdsstatens ursprung kan inte sökas enbart i materiella krav och behov. Idéer, värderingar och verklighetsbilder har spelat in i den moderna statsmaktens expansion. Men det är också lärorikt att se hur den offentliga sektorn har formats i ett komplicerat samspel mellan utbud och efterfrågan, ett samspel där politiker och organisationer har agerat i många olika roller och funktioner. En stor del av de konkreta impulserna i denna tillväxt kan spåras till enskilda och grupper som har hamnat i "välståndets rävsax" – i tvånget att söka sin bärgning och tillfredsställa sina konsumtionsbehov på hårda och nervösa marknader. I detta predikament ligger en viktig grogrund för den offentliga sektorns expansion.

Författarna

Ingemund Hägg är docent i företagsekonomi i Uppsala och forskare vid SNS. Han har medverkat i böckerna *Land i olag* (SNS 1983) och *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället* (SNS 1984). Han leder fn forskningsprogrammet "Ägandestrukturer, ägandefunktioner och företagsutveckling".

Bo Lindensjö är docent i statskunskap och verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Som redaktör för tidskriften *Forskning om utbildning* är han också knuten till Högskolan för lärarutbildning i Stockholm. Han har författat och medverkat i böcker om bl a högskolereformen, den politiska styrningen av skolan samt om makten i Sverige.

Lennart Nordfors har doktorerat i statskunskap vid Uppsala universitet på en avhandling om svensk arbetsmiljöpolic. Han är fn verksam som politisk sekreterare vid Folkpartiets riksorganisation.

Hans-Erik Olson fil kand, forskningsassistent vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Han har bl a skrivit boken *Från hemgård till ungdomsgård*, 1982.

Anders Sannerstedt är forskare och lärare vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Han disputerade 1979 på en avhandling om 1963 års trafikpolitiska beslut och har också skrivit boken *Attityder till kommunal service* (1981).

Stephan Schmidt är forskare vid Statens institut för byggnadsforskning. Han har disputerat på en avhandling om innovationers spridning i kommuner och publicerat ytterligare arbeten om svensk kommunalpolitik, främst boken *Stabilitet, variation och förnyelse: Partipolitisk struktur i kommunerna 1973-1982*, 1983 (tills. m. Leif Johansson).

Daniel Tarschys är professor i statsvetenskap, särskilt förvaltning, vid Stockholms universitet. Han har tidigare behandlat den offentliga sektorns tillväxt bl a i *Den offentliga revolutionen* (1978), *Petita. Hur svenska ämbetsverk argumenterar för högre anslag* (med Maud Eduards) 1975 och *Offentlig sektor i tillväxt* (1975).

I välståndets rävsax

Konsumenter, producenter och den offentliga tillväxten

Varför växer den offentliga sektorn? Vad är det som styr tillväxten? Är det konsumenterna eller producenterna som utövar det starkaste trycket mot ökad tillväxt?

Här tecknas konturerna av den offentliga expansionen på några olika områden genom att författarna redovisar de initiativ och överväganden som bidragit till att vidga den offentliga verksamheten. I teorin är det inte så svårt att urskilja en producentsida och en konsumentsida, men fallstudier visar att verkligheten är mera komplicerad. Producentintressen draperar sig ofta i konsumentskrud, men å andra sidan kan producenter också uppträda som förkämpar för konsumenternas sak.

I boken medverkar, förutom redaktörerna Daniel Tarschys och Ingemund Hägg, Bo Lindensjö, Lennart Nordfors, Hans-Erik Olson, Anders Sannerstedt och Stephan Schmidt.

ISBN 91-7150-328-5



9 789171 503282

SN
FÖRLAG

ISBN 91-7150-328-5